

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KUNTAKONSERNIN RISKIPROFIILIN MUODOSTAMINEN

case: Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki ja Turun kaupunki

Julkinen talousjohtaminen
Pro Gradu – tutkielma
Maaliskuu 2014
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Matti Riekkö

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen

Tekijä:

RIEKKI, MATTI

Tutkielman nimi:

Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen – case: Tampereen kaupunki, Turun kaupunki ja Oulun kaupunki

Pro Gradu tutkielma

102 sivua, 5 liitesivua

Aika

maaliskuu 2014

Avainsanat:

kuntakonserni, konserniohjaus, riskienhallinta, riskiprofiili

Kuntien toiminta monimuotoistuu jatkuvasti. Tarkasteltaessa kuntien palvelutuotantoa ja johtamista, joudutaan yhä enemmän kiinnittämään huomiota myös emokunnan ulkopuolelle. Kunnat tuottavat palveluitaan esimerkiksi kuntayhtymien ja tytäryhteisöjen kautta, sekä ostopalveluina. Kuntien omien tytäryhteisöjen kautta kanavoituu merkittävä osa kuntien investoinneista. Myös kuntasektorin veloista merkittävä osa on kuntien tytäryhteisöjen taseissa. Konserniyhteisöillä voi olla merkitystä myös kunnan tulorahoituksen kannalta.

Toiminnan ja tavoitteiden monimuotoistuesssa korostuu myös kuntakonsernien ohjaus ja johtaminen. Perinteisestä kuntamallista poikkeavat palvelujen järjestämistavat ja taloudellisten resurssien hajautumien hajauttavat ja laajentavat myös kunnan toimintaan kohdistuvia riskejä. Liiketoimintariskit saavat suuremman merkityksen, kun kuntaa tarkastellaan konsernina. Kuntalain osittaisuudistuksen myötä kuntalain vaatimukset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden ja menettelyiden määrittelemiseksi kiristyivät.

Suurimmissa kaupungeissa konsernien taloudellinen ja toiminnallinen merkitys korostuu, ja hallituksen esityksen (24/2012) mukaan niiden toimintamallit ja menettelyt ovat pienempiä kuntia kehittyneemmällä tasolla ja perustuvat yleisesti hyväksyttyihin malleihin. Tutkimuksessa kuvataan kolmen suuren kuntakonsernin (Tampere, Oulu, Turku) riskiprofiili toimintakertomuksien selonteoissa kuvattujen riskien perusteella, sekä kartoitetaan ja kuvataan menettelytapoja, joilla nämä kuntakonsernit muodostavat käsityksen kuntakonsernin ja etenkin tytäryhtiöiden merkittävimmistä riskeistä. Tutkimuksessa perehdyttiin kaupunkien hallinto- ja johtosäännöissä sekä toimintaohjeissa määriteltyihin riskienhallinnan menettelytapoihin sekä tilinpäätösten toimintakertomuksiin. Asiakirjoista syntynyttä kuvaa syvennettiin haastattele- malla kustakin kaupungista riskienhallintapäällikköä tai vastaavaa viranhaltijaa sekä liiketoi- minnan ohjauksesta vastaavaa viranhaltijaa.

Toimintakertomuksien arvioiden mukaan tytäryhteisöjen toimintaan liittyy konsernin näkö- kulmasta merkittäviä toiminnallisia riskejä lähinnä silloin, kun yhtiön kautta tuotetaan elintär- keitä hyödykkeitä kuten sähkö ja vesi. Myös esimerkiksi satamayhtiöiden tai jätehuolto-yhti- öiden toimintaan voi liittyä esimerkiksi merkittäviä ympäristöriskejä. Muut tyypillisesti kon- sernin toimintakertomusraportoinnissa ilmenneet tytäryhtiöiden riskit ovat lähinnä taloudelli- sia. Pääpiirteissään kaupunkikonsernien riskiprofiilit olivat keskenään melko samantyyppisiä, huolimatta menettelytavoissa havaituista eroista. Konserninäkökulmasta on kaikissa kaupun- geissa edelleen tarvetta kehittää riskienhallinnan järjestelmällisyyttä ja riskikartoitusten yh- teismitallisuutta. Tällöin päästään entistä tarkempaan käsitykseen kuntakonsernin toimintaan liittyvistä riskeistä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen eteneminen	3
1.2	Aikaisempi tutkimus	4
2	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA KESKEISET RAJAUKSET	5
2.1	Tutkimustehtävä	5
2.2	Keskeiset rajaukset	5
2.3	Tutkimusote	6
2.4	Menetelmät ja aineisto	7
3	KUNTAKONSERNIN RISKIENHALLINTA	9
3.1	Keskeiset käsitteet	9
3.1.1	Kunta	9
3.1.2	Kuntakonserni	10
3.1.3	Riski	14
3.1.4	Riskiprofiili	14
3.2	Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta	15
3.2.1	Kuntakonsernien kehittyminen ja tarkoitus	15
3.2.2	Konserniohjauksen ja omistajaohjauksen välineet	18
3.2.3	Konserniyhtiöiden toimintaan liittyviä riskejä	23
3.3	Kokonaisvaltainen riskienhallinta kuntakonsernissa	24
3.3.1	COSO ERM -viitekehys	26
3.3.2	ISO 31000 -standardi	34
3.3.3	Riskienhallinta osana kuntakonsernin valvontaa	36
3.3.4	Kuntakonsernin riskiprofiili	39
3.4	Corporate governance	41
3.4.1	Corporate governancen merkitys	41
3.4.2	Corporate governance kunnissa	45
4	TUTKIMUSKONSERNIEN RISKIPROFIILI	46
4.1	Tutkimuskaupungit	46
4.2	Tutkimuskaupunkien merkittävimmät riskit	48
4.3	Tutkimuskaupunkien riskienhallinnan menettelytavat	51
4.3.1	Oulu	51
4.3.2	Tampere	63
4.3.3	Turku	76
5	TUTKIMUSTULOKSET	85
5.1	Kuntakonsernien merkittävät riskit	85
5.2	Kuntakonsernien riskiprofiilin muodostaminen	87
5.2.1	Riskienhallinnan ohjeet ja periaatteet	87
5.2.2	Riskienhallinnan vastuut	88
5.2.3	Riskien kartoitus ja raportointi	90
5.2.4	Riskienhallinnan vahvuudet ja heikkoudet	91
5.3	Johtopäätökset	93
5.4	Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet	96
5.5	Jatkotutkimusmahdollisuudet	97
6	LÄHDELUETTELO	98

LIITTEET	103
Liite 1: Tutkimuskaupunkien konsernirakenne	103
Liite 2: Teemahaastattelun runko	106

Kuviot ja taulukot

Taulukko 1 Kuntakonsernien merkittävimmät riskit	49
Taulukko 2 Toimintakertomuksen arviot riskienhallinnan järjestämisestä sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuudesta tytäryhtiöissä	50
Taulukko 3 Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut	56
Taulukko 4 Tampereen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut	65
Taulukko 5 Viranhaltijoiden haastatteluissa esiin nousseet tytäryhtiöiden toimintaan liittyvät riskit	86
Taulukko 6 Keskeinen riskienhallinnan ja konserniohjauksen ohjeistus	87
Taulukko 7 Riskienhallinnan arviossa raportoidut kehittämiskohteet tilinpäätöksissä	92
Taulukko 8 Riskienhallinnan kehittämiskohteet konsernivalvonnan selonteossa.	92
Taulukko 9 Kaupungin riskienhallintajärjestelmän erityiset vahvuudet ja heikkoudet tai kehittämisen kohteet haastatteluiden perusteella	93
 Kuvio 1 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä	12
Kuvio 2 Esimerkki kuntakonsernin hallinnointimallista	21
Kuvio 3 COSO-ERM kuutiomatriisi	27
Kuvio 4 Riskienhallinnan puitteet ja sen osien väliset suhteet	36
Kuvio 5 Johdon rooli riskienhallinnassa	44
Kuvio 6 Oulun kaupungin riskikartta	55

1 JOHDANTO

”Kaupunkien investoinneista puolet budjetoinnin ulkopuolella”, otsikoi Kauppalehti artikkelinsa 2.10.2013. Artikkelissa todettiin, että peruskaupunkien osuus kymmenen suurimman kunnan 3,4 miljardin euron investoinneista oli 1,7 miljardia euroa. Saman verran investointeja on kohdistettu kuntakonserniin, eli kunnan tytäryhtiöihin ja kuntayhtymäosuuksiin. Myös velkaantumista on tapahtunut konserniyhteisöjen kautta. Kunnissa ja kuntayhtymissä on velkaa yhteensä 13,8 miljardia euroa, mutta summa kasvaa 27 miljardiin euroon kun mukaan lasketaan kuntien omistamat tytäryhteisöt. (Kauppalehti 2.10.2013, A 4 -5.)

Kauppalehden esiin nostamat tunnusluvut kertovat osaltaan ilmiöstä, jossa kuntien toiminnot hajautuvat yhä enemmän kuntaorganisaation ulkopuolelle. Yhä useammin kuntien toimintoja toteutetaan kunnan kokonaan tai osittain omistamien, tai kokonaan ulkopuolisten yhtiöiden toimesta (HE 24/2012, 4; Tammi 2013, 53; Kiviaho, ym. 2014, 7). Syyskuussa 2013 astui voimaan yhtiöittämisvelvollisuus, joka velvoittaa entistä tiukemmin kunnat yhtiöittämään kilpailluilla markkinoilla toimivat liikelaitoksensa. (Kuntalaki 2 b ja 2 c §). Samaan aikaan koko yhteiskuntaa koskevat rakennemuutokset ja julkisen sektorin kestävyysvaje näkyvät kuntien tulopohjan kaventumisena ja palvelutarpeiden kasvamisena. Tällöin korostunee myös vaatimus entistä läpinäkyvämmästä ja paremmasta johtamisesta.

Tämän tutkimuksen ongelmana on kuntakonsernin riskiprofiilin muodostuminen. Kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä (HE 24/2012, 4). Kuntien omaisuus-, investointi- ja velkavastuiden siirtyminen konsernitasolle tarkoittaa myös kunnan toimintaan liittyvien riskien siirtymistä ja laajentumista. Kuntien strategisiin valintoihin ja toimintaan liittyvien riskien hallinta ja mahdollisuuksien löytäminen saavat toiminnan monimuotoistuessa yhä suuremman merkityksen. Perinteisesti kunnan toimintaan liittyvien vahinko- ja omaisuusriskien lisäksi toiminnassa pitää nykyään ottaa entistä enemmän huomioon mm. liiketoimintariskejä. Toimintapolitiikkaa ja poliittisia päätöksiä muotoillaan vaihteittain ja eri tahoilla, jolloin ne eivät ole enää ”linjassa”, kuten aiemmin, vaan epävarmuus ja osittainen ristiriitaisuus haastavat hallintaa. (Tokkola & Kotonen 2005, 188; Tammi 2013, 40, 54.)

Kuntien omistamien yhtiöiden riskit kiinnostavat myös veronmaksajia, koska viime kädessä kuntalaiset omistavat kuntakonsernin. Yhtiöiden epäonnistuessa toiminnassaan kuntalaiset ovat laskun maksajina. (Tokkola & Kotonen 2005, 188). Kunnan toimintaan non-profit organisaationa on perinteisesti liitetty pyrkimys riskittömyyteen. Vuoden 1995 kuntalakia valmistelleen kunnalliskomitean

mietinnön mukaan kunta ei saa ottaa taloudellista riskiä, ja spekulatiivinen, pelkästään voittoa tavoitteleva liiketoiminta on kunnilta kiellettyä (Vesterinen, 2006, 10; Laesterä 2010, 16; Harjula & Prättälä 2012, 132). Kunta toimii toimeksiantotalouden periaatteilla, jossa kuntalaiset ovat päämiehenä antaneet kunnalle toimeksiannon järjestää palveluita. Nämä palvelut rahoitetaan yleensä pääosiltaan kuntalaisten maksamilla veroilla. Kunta järjestää palveluita myös valtion toimeksiannosta. Palvelujen järjestäminen kuuluu kunnan kunnan reaaliprosessiin, jossa ei, toisin kuin ansaintataloudellisissa yrityksissä, oteta riskiä. Tällä pyritään varmistamaan palvelujen rahoitus. Kunnan reaali- ja rahaprosessin epäsuora yhteys johtaa siihen, että kunta voi toimia tehottomasti tai järjestää palveluita, joita ei edes tarvita. (Laesterä 2010, 35 – 36.)

Kuntalain osittaisuudistuksella kuntalakia muutettiin eräiden kunnan talouden sisäistä ohjausta koskevien säännösten osalta vuonna 2012. Osittaisuudistus astui viimeisiltäkin osin voimaan 1.1.2014. Uudistuksella haluttiin tukea kokonaisvaltaisemman kuvan muodostamista kunnan ja kuntakonsernin taloudellisesta tilanteesta päätöksenteon pohjaksi. Yhtenä tavoitteena oli vahvistaa ja yhdenmukaistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asemaa kunnassa ja kuntakonsernissa. Aiempi sääntely on hallituksen esityksen mukaan ollut hyvin suppeaa, ja sen aikaansaama tilivelvollisuus kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta on ollut riittämätön. (HE 24/2012 vp, 3 - 5.) Uuden lainsäädännön myötä riskienhallinta sisäisen valvonnan osana tulee kohdistaa koko kuntakonserniin (Kuntalaki 13 § 3), ja tilintarkastajien on tarkastettava onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (Kuntalaki 73 §).

Kuntien riskienhallinnan tilaa on selvitetty viime vuosina. Kuntalain osittaisuudistuksen yhteydessä arvioitiin kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selontekoja. Lisäksi yhteistyössä Suomen Kuntaliiton, BDO Audiator Oy:n ja FCG Konsultointi Oy:n kanssa toteutettiin kuntia koskeva kyselytutkimus (Kiviaho, ym. 2014). Kyselyn tulosten perusteella kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa ja osaamisessa on havaittavissa puutteita etenkin peruskuntien osalta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan. Tällaisiksi Suomen Kuntaliitto katsoo omassa suosituksessaan (2013) mm. COSO-IC:n, COSO-ERM:n, Intosai-standardin ja ISO 31000-standardin (Suomen Kuntaliitto 2013, 3). Järjestelmällinen toimintatapa toteutuu hallituksen esityksen mukaan yleisesti vain suurissa kaupungeissa. Riskienhallinnan periaatteita ei ole kunnissa ollut useinkaan ollut laadittuina, saati valtuuston hyväksyminä. Tällöin riskienhallinnan järjestelmä ja prosessit eivät varmenna riskien kokonaisvaltaista tunnistamista, analysointia ja priorisointia sekä ennaltaehkäisyä ja hallintaa (HE 24/2012, 5). Kiviahon ja kumppaneiden (2014) mukaan kehittämistarpeita on löydettävissä riskienhallinnan puit-

teissa ja toimintamallissa, riskienhallinnan prosessin kattavuudessa sekä riskienhallinnan raportoinnissa ja seurannassa (Kiviaho, ym. 2014, 40).

Tehtyjen selvitysten mukaan kunnanhallituksella ei ole useinkaan riittävää tietoa kunnan eri toimintoihin ja konserniyhteisöihin liittyvistä riskeistä, toimintatapojen puutteista ja heikkouksista. Kuntien riskienhallinta ei ole kytkeytynyt osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa eikä seuranta- ja arviointia. (HE 24/2012 vp, 5 – 6.) Kuitenkin kuntien päätöksentekijöiden olisi ymmärrettävä päätöksiensä vaikutukset kunnan toiminnan ja sen jäsenten hyvinvoinnin näkökulmasta. Kuntakonsernin johdon tulisi olla perillä koko konserniin liittyvistä riskeistä, jotka uhkaavat tavoitteiden saavuttamista. Tämän mahdollistamiseksi tytäryhteisöiltä täytyy edellyttää riittävän kattavaa raportointia ja selontekoa niiden toimintaan liittyvistä riskeistä.

COSO ERM – viitekehyksessä yhdeksi riskienhallinnan tehtäväksi määritellään monitahoisten ja koko organisaatiota koskevien riskien tunnistaminen ja hallinta. Kaikilla organisaatioilla on suuri määrä erilaisia riskejä, ja ne vaikuttavat eri tavoilla organisaation eri osiin. Riskienhallinta auttaa johtoa reagoimaan tehokkaammin ristikkäisiin vaikutuksiin ja reagoimaan kokonaisvaltaisesti riskeihin. (COSO, 2004.) Riskikarttojen tunteminen ja luotettavat riskianalyysit korostuvat, kun halutaan soveltaa kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa riskienhallinnasta. Jotta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan soveltaminen on mahdollista, organisaation tulee tuntea riskinsä erityisen tarkasti (Banham 2004, 70).

Tutkimuksen ajankohtaisuutta lisää myös se, että kuntarakenteisiin kohdistuu suuria uudistuspaineita. Kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskevan uudistuksen myötä kuntien konsernirakenteissa tapahtuu muutoksia. (Tammi 2013, 46.)

1.1 Tutkimuksen eteneminen

Luvussa 2 esitellään tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto. Kolmannessa luvussa luodaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Aluksi määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet, minkä jälkeen pyritään luomaan taustaa ja perusteluita sille, miksi kuntakonsernien johtamisessa on tärkeää muodostaa käsitys toimintaan liittyvistä riskeistä, määritellä ne menettelytavat, joiden avulla kuntakonsernin riskiprofiili muodostetaan ja toisaalta minkälaisia ongelmia siihen voi liittyä. Kolmannessa luvussa myös perehdytään kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan. Tässä merkittävän aineiston muodostavat lähinnä yritysmaailmasta julkiselle sektorille rantautuneet riskienhallinnan viitekehykset ja standardit COSO ERM ja ISO 31000 -standardi. Lisäksi kuntakonsernin omistajaohjaukseen ja sitä kautta riskienhallintaan liittyy kiinteästi päämies-agenttiteorian tunnistamat on-

gelmat, kuten informaation epäsymmetria. Tätä näkökulmaa kanavoidaan tutkimukseen corporate governance -ajattelun kautta (ks. mm. Hirvonen, ym. 2003, Valkama 2004, Laesterä 2010).

Neljännessä luvussa esitellään ensin tutkimuskohteena olevat kuntakonsernit. Sen jälkeen kuvataan kuntakonsernien toimintakertomuksissaan raportoimat merkittävimmät riskit. Riskiprofiilin esittelyn jälkeen tarkastellaan menettelytapoja ja toimintamalleja, joiden kautta konsernijohto muodostaa käsityksensä kuntakonsernin toimintaan liittyvistä merkittävistä riskeistä. Lopuksi riskiprofiileja ja riskiprofiilin muodostamisen menettelytapoja verrataan toisiinsa casekuntiin, edellä mainittuihin kansainvälisiin standardeihin ja viitekehyksiin, sekä esimerkiksi kirjanpitolautakunnan ja sen kuntajäsenostön antamiin suosituksiin.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Määttä (2010) on tutkinut kuntakonserneja hybridiorganisaatioina, niiden konsernijohtamisen muotoutumisen näkökulmasta. Tutkimuksen painopiste on konsernin palvelutuotannon toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa. Tutkimuksen kiinnostus kohdistuu mm. siihen, miten konsernijohto hallitsee konsernijohtamisen avulla toimintatapojen erilaistumisen seurauksena syntynyttä hybridiorganisaatiota. Meklin ja Martikainen ovat jo vuonna 2003 tutkineet kuntakonsernia johtamisjärjestelmänä, sekä siihen liittyviä käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Maanonen (2007) käsittelee tutkimuksessaan julkisen omistajan ja yksityisen tytäryhteisön toimintalogiikkojen välillä olevaa jännitettä. Hän on tutkinut, millaisia ovat kaupunkien liiketoiminnan omistajaohjauksen tavoitteet ja mitä omistajaohjauksen käytäntöjä kaupungeissa toteutetaan erityisesti teknisen ja ympäristötoimen yhtiöiden ja liikelaitoksien kohdalla. Omistajaohjaus ja tavoiteasetanta ovat tärkeitä teemoja, kun puhutaan kuntakonsernin riskienhallinnasta.

Laesterä (2010) on tutkinut kuntien finanssiriskejä. Miihkisen (2013) tutkimus käsittelee riskinformaation tuottamaa lisäarvoa. Valkama (2004) on tutkinut kuntapalvelujen kilpailuneutraliteetin toteutumista kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla. Valkaman tutkimuksen tutkimusote on käsitteanalyttinen, jolloin tuloksena on syntynyt käsitelmäärittelyitä, abstrakteja malleja, näkökulmia ja argumentaatiota. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on Valkaman käsittelemät corporate governance- ja yhtiöittämiskysymykset.

Kuntakonsernien johtamiseen ja omistajaohjaukseen liittyen on tehty myös monia pro graduja. Laavi (2013) on tutkinut kaupunginjohtajien näkemyksiä kuntakonsernin johtamisesta. Laavin mukaan poliittisen ja ammatillisen johdon välinen työnjako ei ole optimaalinen omistajaohjauksen kannalta, ja aiheuttaa ongelmia omistajan linjausten huomioimisessa kunnan omistamissa yhteisöissä. Kle-

metti (2011) on yrityksen laskentatoimen alaan kuuluvassa tutkimuksessaan perehtynyt sisäisen valvonnan ja konserninvalvonnan selontekoihin ja niiden valmisteluprosessiin Suomen suurimmissa kaupungeissa. Valkonen (2010) tarkastelee tutkimuksessaan kunnan konsernivalvontaa tilintarkastuksen näkökulmasta. Vuokko (2009) on tutkinut kuntakonsernin omistajaohjauksen organisointia. Heinonen (2008) käsittelee tutkimuksessaan kunnan liiketoimintaa harjoittavien tytäryhteisöjen omistajaohjausta, sen välineitä ja tarkastustoimijoiden kontrolleja. Riskienhallintaan liittyviä pro gradu tutkimuksia on viime vuosina tehty mm. Mäkelän (2013), Helanderin (2013), Ruuskan (2012), Lahden (2009) ja Pöyryn (2008) toimesta.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA KESKEISET RAJAUKSET

2.1 Tutkimustehtävä

Hallituksen esityksen (24/2012) perustelujen mukaan kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä. Siksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kohdistua koko kuntakonserniin. Tällä tutkimuksella pyritään kartoittamaan suurten kuntakonsernien toimintaan liittyvistä merkittävistä riskeistä muodostuvaa riskiprofiilia, sekä vertailemaan ja arvioimaan suurten kuntakonsernien menettelytapoja ja käytäntöjä kuntakonsernin riskiprofiilin muodostamisessa. Vertailua tehdään kuntakonsernien välillä, sekä suhteessa kansainvälisiin ja yleisesti tunnettuihin standardeihin ja viitekehyksiin kuten COSO-ERM. Tutkimuksen pääkysymys on:

Miten suurten kuntakonsernien riskiprofiili muodostetaan?

Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, täytyy ensin selvittää vastaukset seuraaviin taustoittaviin kysymyksiin:

- 1. Minkälaisia merkittäviä uhkia ja mahdollisuuksia liittyy kuntakonsernin toimintaan julkisen raportoinnin perusteella?*
- 2. Minkälaisilla menettelytavoilla kuntakonserni muodostaa näkemyksensä kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä?*

2.2 Keskeiset rajaukset

Kuntakonserni on laaja kokonaisuus, jonka voidaan katsoa sisältävän esimerkiksi peruskunnan tulosyksikköineen ja hallintokuntineen, liikelaitoksia, kuntayhtymiä sekä tytäryhtiöitä ja säätiöitä. Tutkimuksen kannalta mielekäs asetelma löytyy julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnasta, jossa

kunta tytäryhtiöineen toimii. Siksi tutkimuksessa painotetaan etenkin osakeyhtiönäkökulmaa puhuttaessa kunnan tytäryhteisöistä.

Kuntakonsernin rakenne perustuu nykyisen juridisen määritelmän mukaan määräysvaltaan, jollaisena kuntakonserni nähdään myös tässä tutkimuksessa. Toiminnallisesta näkökulmasta konsernia tarkastellaan vain, mikäli se jonkin tutkimuskunnan aineistossa nousee erityisesti esille. Tämä rajaa ulkopuolelle kunnan kokonaistalouteen voimakkaasti vaikuttavia osakkuusyhteisöjä, kuten sairaanhoitopiirit. Sairaanhoitopiirien taloudellinen volyymi on kuntatalouden kannalta hyvinkin merkittävä, mutta kunnilla ei äänileikkureista johtuen ole yleensä niissä määräysvalta-asemaa.

Kunnan ja sen tytäryhteisöjen toimintaan liittyvien tapahtumien ja riskien tyhjentävä luetteleminen ja huomioiminen on tämän laajuisessa tutkimuksessa mahdoton tehtävä. Siksi tarkastelu täytyy rajata kirjallisuuteen ja aineistoon perustuen jonkin viitekehyksen mukaisten riskilajien tai – tyyppien tasolle ja niihin riskeihin, joita kunnat itse tuovat raportoinnin ja haastattelujen kautta esille. Lisäksi tutkimuksesta rajataan tarkemman tarkastelun ulkopuolelle esimerkiksi valmiussuunnittelun piiriin kuuluva, yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeustilanteisiin keskittyvä riskienhallinta (ks. esim. Valmiuslaki 1080/1991; Juntunen, ym. 2009; <http://www.huoltovarmuus.fi/>).

Riskienhallinta on monien määritelmien mukaan osa sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan näkökulma nousee esille esimerkiksi kuntalain sääntelyn sekä corporate governancen ja COSO ERM -viitekehyksen kautta, mutta sitä tarkastellaan tutkimuksessa vain siltä osin, kuin se on olennaista riskiprofiilin luomisessa. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu riskienhallinnan puitteisiin, joilla pyritään auttamaan organisaatioita sisällyttämään riskienhallinta osaksi johtamisjärjestelmää (ks. kuvio 4; ISO 31000, 26.) Näin ollen esimerkiksi varsinaiset riskienhallintatoimenpiteet rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, samoin myös sisäisen tarkastuksen rooli riskienhallinnan arvioinnissa. Tilintarkastajien on tarkastettava, että kuntakonsernin sisäisen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty (Kuntalaki 73 §). Kuitenkin myös tilintarkastuksen rooli joudutaan rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle.

2.3 Tutkimusote

Tämä julkisen talousjohtamisen opintosuuntaan liittyvä tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaus-tutkimus. Tutkimuksen tarkoitus on olla ilmiötä kartoittava ja kuvaileva. Tapaus-tutkimuksella tuotetaan yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Kartoittava tutkimus tarkastelee tapahtumia ja etsii uusia näkökulmia ja selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä. Kuvaileva tutkimus on tapaus-tutkimukselle tyypillisin tavoite.

Kuvaileva tutkimus pyrkii dokumentoimaan ilmiöistä keskeisiä, kiinnostavia piirteitä ja esittää tarkkoja kuvauksia henkilöistä, tapahtumista tilanteista (Hirsjärvi, ym. 2009, 138 – 139.)

Tapaustutkimukselle tyypillisesti tässä tutkimuksessa on valittu joukko tapauksia, joita tutkitaan osana ympäristöään. Tapaustutkimuksella pyritään tyypillisesti lisäämään ymmärrystä tapauksesta pyrkimättä kuitenkaan yleistettävän tiedon tuottamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa ja kuvailla kuntakonsernin riskiraportointia ja riskiprofiilia, sekä vertailla konsernien tuloksia keskenään. Tutkimukselle asetettu tehtävä edellyttää, että tutkimuskohdetta tulee ymmärtää syvällisemmin, sekä tulee ottaa huomioon se konteksti ja toimintaympäristö, jossa tutkimuskunnat toimivat (Hirsjärvi, ym. 2009, 138 – 139). Tutkimuskohteeksi on valittu Suomen asukasluvultaan suurimpien kaupunkien joukosta Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki ja Turun kaupunki. Tutkimuskohteet on valittu suurimpien kaupunkien joukosta, koska niiden taloudellinen volyymi ja merkitys on suurin. Toisaalta niiden konsernirakenteet ovat suuria, ja riskienhallinnan menettelyt ehkä pieniä ja keskisuuria kuntia kehittyneempiä. Tämä mahdollistaa eräänlaisen best practice -näkökulman tutkimukseen. Suurten kaupunkien päättäjillä on myös pienten kuntien kollegojaan realistisemmat mahdollisuudet valita eri palvelutuotantotapojen välillä. Isoissa kunnissa kompleksisempi organisaatio vaatii enemmän muodollisia ohjausmekanismeja. (Sandberg 2013a, 58; Sandberg 2013b, 86.)

2.4 Menetelmät ja aineisto

Tutkimuksessa kerätään aineistoa tapaustutkimukselle tyypillisesti useita metodeja käyttämällä, kuten havainnoimalla, haastattelemalla ja tutkimalla dokumentteja. (Hirsjärvi, ym. 2009, 134 – 135; http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html). Tässä tutkimuksessa kartoitetaan kuntien toimintakertomuksissa kuvailemia riskejä, ja luodaan niiden perusteella profiili kunkin kaupunkikonsernin riskeistä. Toimintakertomuksessa raportoiduista riskeistä luodaan taulukko, jossa kaupunkien riskejä voidaan vertailla.

Toisaalta tutkimuksessa perehdytään tutkimuskaupunkien tilinpäätösten sisäisen valvonnan selontekoon sisältyvien riskienhallinnan arviointien, konsernivalvonnan selontekojen sekä kaupungeissa päätettyjen ohjeiden ja sääntöjen avulla kuntakonsernien riskienhallinnan menettelytapoihin ja prosesseihin. Tällöin tavoitteena on selvittää, miten arvio kuntakonsernin merkittävistä riskeistä muodostetaan. Tätä prosessia verrataan kuntien välillä sekä peilataan riskienhallinnan standardeihin ja suosituksiin. Keskeisiä dokumentteja, joita tutkimukseni aineistona tulen käyttämään, ovat 2012 tilinpäätökset, hallinto-, johto- ja toimintasäännöt, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet,

corporate governance -ohjeistus, omistajapolitiittiset linjaukset ja konserniohjeet ja muut asiakirjat siltä osin kuin ne ohjaavat kunnan riskienhallintaa.

Tutkimuksessa dokumenteista saatavaa informaatiota syvennetään haastatteluilla. Robsonin mukaan tutkimusmenetelmien yhdistämisellä tavoitellaan laajempia näkökulmia ja voidaan näin lisätä tutkimuksen luotettavuutta. Näin voidaan myös vähentää perusteetonta varmuutta, eli yhden menetelmän ”oikeat” vastaukset voivat näyttäytyä eri valossa toisen menetelmän näkökulmasta (ks. Hirsijärvi & Hurme 2008, 39). Näkemystä kuntakonsernin riskeistä ja riskiprofiilin muodostamisesta syvennetään haastattelemalla konsernin riskienhallinnasta vastaavaa viranhaltijaa sekä liiketoiminnan ohjauksesta vastaavaa viranhaltijaa. Hirsijärven ja Hurmeen (2008, 34 – 40) mukaan haastattelulla voidaan mm. syventää saatavia tietoja, tai tutkia arkoja ja vaikeita aiheita. Vaihtoehtona tässä tutkimuksessa olisi voinut olla kyselylomake, mutta haastattelussa voi olla suuremmat mahdollisuudet motivoida henkilöitä vastaamaan. Tällöin vastausprosentti saadaan paremmaksi kuin lomaketutkimuksissa. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 34 – 40).

Teemahaastattelulla tarkoitetaan puolistrukturoitua haastattelua. Tällöin jokin haastattelun näkökoh- ta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia. On olemassa hieman eri näkemyksiä siitä, miten puolistruktu- roitu haastattelu eroaa strukturoidusta tai strukturoimattomasta haastattelusta. Kysymysten muoto on Fieldingin mukaan aina sama, mutta haastattelijä voi vaihdella kysymysten järjestystä. Toisaalta Eskolan ja Suorannan mukaan kysymysten muoto voi olla sama, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin. Tässä tutkimuksessa nojataan Robsonin näkemykseen, jonka mukaan puoli- strukturoidussa haastattelussa kysymykset on ennalta määrätty, mutta haastattelijä voi vaihdella sanamuotoja. (ks. Hirsijärvi & Hurme 2008, 47.) Teemahaastattelun idean taustalla on kohdennettu haastattelu (the focused interview), jolle on ominaista se, että tutkija on alustavasti selvittänyt ilmiön tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta, ja päätyntä sisällön- tai tilanneanalyysin perus- teella tiettyihin oletuksiin. Analyysin perusteella tutkija päättää haastattelurunon, jonka jälkeen haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, jotka tutkija on ennalta analysoinut. (Merton, Fiske & Kendall 1990, 3 – 4).

3 KUNTAKONSERNIN RISKIENHALLINTA

3.1 Keskeiset käsitteet

3.1.1 Kunta

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon (Perustuslaki 121 §). Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto (Kuntalaki 1 § 2 mom.) Kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan (Kuntalaki 1 § 3 mom.). Kuntien tehtäviä voi lisätä tai vähentää vain säätämällä siitä lailla (Kuntalaki 2 § 1 mom.). Sopimuksen nojalla kunta voi ottaa hoitaakseen myös muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä, ja se voi hoitaa tehtävät yksin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi ostaa tehtäviensä hoidon edellyttämät palvelut myös muilta palvelujen tuottajilta. (Kuntalaki 2 § 2 - 3 mom.)

Kuntalain sääntely perustuu valtuuston päätösvalan yleisyydelle. Tämä tarkoittaa, että päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt 14 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Kuntalaissa korostetaan valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. (Harjula & Prättälä 2012, 204 - 205.) Kaikkien kunnan toimintojen tulee olla valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisia. Näiden tavoitteiden lähtökohtana on valtuuston päättämä strategia. Kuntakonsernin strategiat luovat perustan myös johtamiselle ja hyvälle hallinnalle (Tammi 2013, 39).

Kuntalaissa annettuja tehtäviä hoitaakseen kunta järjestää asukkailleen palveluita. Kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät (*yleinen toimiala*) sekä sille lailla määrätyt tehtävät (*erityistoimiala*). Kunnan yleinen toimiala on kuntalaissa määritelty yleislausekkeella. Tällöin kunnan toimialan kehitys on ensisijaisesti sen itsensä ohjauksessa. Viime kädessä korkein hallinto-oikeus ohjaa lain tulkintaa ja rajanvetoa siitä, minkälainen toiminta voidaan katsoa kunnan toimialaan kuuluvaksi. Oikeuskäytännössä ja -tieteessä on kuitenkin muodostettu melko yhtenäinen näkemys siitä periaatteesta, että yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien tulee edistää asukkaiden hyvinvointia. Tätä periaatetta arvioidaan yleensä siitä näkökulmasta, onko tehtävän hoitamisesta yleisesti hyötyä kunnalle ja sen asukkaille, kun otetaan huomioon myös yksityisten palveluiden saatavuus. (Harjula & Prättälä, 2012, 116 - 118.)

Kunnan toimintaan elinkeinoharjoittajana sovelletaan kilpailulakia. Tähän sisältyy määräävän markkina-aseman väärinkäytön kielto sekä kilpailuneutraliteetin vaatimus. Kunnan liiketoiminta voi tuottaa voittoa, mutta pelkästään voiton tavoitteluun perustuvan liiketoiminnan ei ole katsottu kuuluvan kunnan toimialaan (Harjula & Prättälä 2012, 132). Hallinnon toissijaisuusperiaatteen mukaan kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai kunnan asukkaat tai asukkaiden muodostamat yhteisöt voivat hoitaa tehokkaammin (Harjula & Prättälä 2012, 125).

Perinteisesti kunnat ovat harjoittaneet elinkeinotoimintaa, joka palvelee kuntalaisia yleisesti. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi sähkö- ja vesilaitokset ja muut energiahuollosta vastaavat laitokset. Toiminta voi olla organisoituna osaksi peruskunnan toimintaa, tai sitä varten voidaan perustaa osakeyhtiö. Palvelutoiminnan harjoittamisen edellytykseksi on katsottu, että kunnassa on puutetta tällaisista palveluista ja että hankkeella saavutetaan kunnan kannalta yleistä matkailullista tai muuta hyötyä. (Harjula & Prättälä 2012, 131.) Kunnan osallistuminen yritystoimintaan esimerkiksi osakeyhtiön osakkeenomistajana tulee arvioida samojen toimialan rajoitusten kautta. (Harjula & Prättälä 2012, 132). Elinkeinoelämän yleisten edellytysten luominen on kunnan toiminnan ydinaluetta hyvinvointipalvelujen turvaamisen ohella (Harjula & Prättälä 2012, 117 – 130). Muiden toimialojen ohella kunnat ovat perustaneet myös elinkeinopolitiikkaan liittyviä yhtiöitä.

3.1.2 Kuntakonserni

Tässä tutkimuksessa tarkoitetaan sekä kuntakonsernin, että kaupunkikonsernin käsitteellä kuntalain mukaista kuntakonsernia. Kuntalain mukaan 16 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan kuntalaissa yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta¹. Tytäryhteisöä koskevaa kuntalain säätelyä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

¹ Kirjanpitolain 5 §:n mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (*kohdeyritys*), kun sillä on:

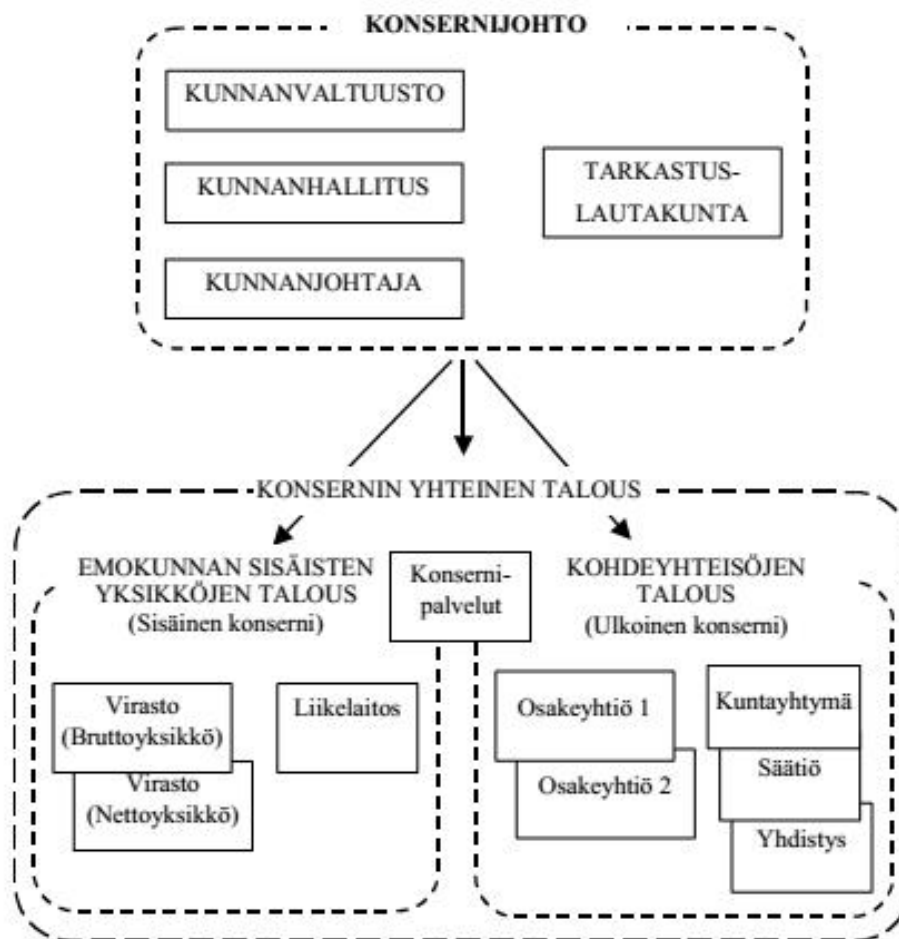
- 1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
- 2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö. (KirjanpitoL 1:5§)

Konserni juridisena yksikkönä on kirjanpidollinen, markkinasektorin tarpeista syntynyt määrittely, joka löytyy perusmuodossaan kirjanpitolain 1 luvun 6 §:stä²: Yksityisen sektorin määritelmän mukaan konserni voidaan ymmärtää tuotanto-organisaatioksi, joka toimii usealla toimialalla ja joka on organisoitunut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi (Meklin & Martikainen 2003, 26). Kuntakonserni on ollut kuntien hallintokäytännössä luotu käsite, jolla yleensä on tarkoitettu niiden yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Käsite kuvaa kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryppääksi (Suomen Kuntaliitto 2005, 3)

Toiminnallisen kuntakonsernin käsite on tarjonnut eräänlaisen vaihtoehdon ymmärtää kuntakonsernia (Tokkola & Kotonen, 2005, 189; Meklin & Martikainen 2003, 26). Toiminnallisesta näkökulmasta kuntakonserni on johtamisjärjestelmä, jonka tavoitteena on varmistaa, että koko konserni toimii kunnan edun (konsernietu) mukaisesti, noudattaa konsernistrategiaa ja ettei yhtiöissä sorruta osaoptimointiin (Tokkola & Kotonen 2005, 189). Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa myös esimerkiksi johtamisen näkökulmasta määriteltyä kokonaisuutta, jonka kunta omistaa tai jossa se käyttää määräysvaltaa, tai tuotanto-organisaatiota, joka toimii usealla eri toimialalla ja joka on organisoitunut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköt voivat olla joko erillisiä juridisia yhtiöitä tai sisäisiä yksiköitä. Juridisessa mielessä emokunta on vain yksi konserniin kuuluva yksikkö. (Meklin, ym. 2009, 259; Harjula & Prättälä 2012, 236). Valtuustolla on velvollisuus päättää kunnan omien tavoitteiden lisäksi koko kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, konserniohjauksen periaatteista sekä kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 13 §:1, 3a)

Kunnan tytäryhteisöt voivat olla emokunnan sisällä tai sen ulkopuolella toimivia, mutta niitä ohjataan eri tavoilla. Tällöin voidaan tehdä jakoa sisäisen ja ulkoisen kuntakonsernin välillä (kuvio 1) (Meklin, ym. 2009, 259 – 260.)

² Jos kirjanpitovelvollisella on 5 §:n mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys ja jälkimmäinen tytäryritys. Emoyritys tytäryrityksineen muodostaa konsernin. Emoyritystä ja sen tytäryrityksiä kutsutaan tässä laissa konserniyrityksiksi. (KirjanpitoL 1:6 §)



Kuvio 1 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä (Meklin & Martikainen 2003, 26)

3.1.2.1 Sisäinen kuntakonserni

Sisäinen konserni muodostuu varsinaisia kuntalaispalveluita tuottavista yksiköistä sekä tukipalveluita tuottavista yksiköistä, jotka kuuluvat emokunnan talousarvitalouteen (Tokkola & Kotonen 2005, 189). Sisäisen konsernin ohjaus tapahtuu talousarvion avulla, ja yksiköt ovat epäitsenäisiä talousyksiköitä. Sisäisen konsernin toimintaa, hallintoa ja johtamista säädellään valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä. (Meklin & Martikainen 2009, 38.)

Kunnalliset liikelaitokset ovat osa kunnan organisaatiota ja sisäistä konsernia. Liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti hoidettavia tehtäviä varten. Liikelaitos on tarkoitettu nimenomaan kunnallisten palveluiden tuottajaorganisaatioksi, jolloin sen toiminnan on kuuluttava kunnan toimialaan. (www.kunnat.net/liikelaitos.) Syksystä 2013 lähtien astui voimaan kuntalain 2 b ja 2 c §:t, joiden myötä kunnille tuli entistä tiukempi yhtiöittämisvelvollisuus. Kiristyneen sääntelyn taustalla on Euroopan yhteisön komission näkemys, jonka mukaan

esimerkiksi liikelaitosten konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu oli katsottava kielletyksi valtiontueksi. Komission mukaan kilpailluilla markkinoilla toimivilla liikelaitoksilla olisi oltava verotuksen ja takauksien näkökulmasta yhtäläiset toimintaedellytykset markkinoilla toimivien yksityisten toimijoiden kanssa. (HE 32/2013, 4). Näin yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien liikelaitosten on jatkossa kannettava entistä enemmän myös liiketoimintariskiä.

Säätiöt eivät ole yhteisöjä. Kunnalla voi kuitenkin olla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö säätiön toimielimen jäsenistä, ja siten kunnalla voi olla määräysvalta myös säätiössä. Kunnan tytäryhteisöjä koskevia säännöksiä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluviin säätiöihin. (Harjula & Prättälä 2013, 237.)

3.1.2.2 Ulkoinen konserni

Ulkoinen konserni tarkoittaa kuntalain mukaista taloudellista, määräysvaltaan perustuvaa kuntakonsernia, joka muodostuu erillisistä juridisista yksiköistä. Ulkoisen konsernin ohjaus tapahtuu omistajaohjauksella, jolla tarkoitetaan kunnan omistajana asettamia, yksikköön kohdistuvia vaatimuksia. (Meklin & Martikainen 2003.)

Kun yleisen edun kannalta on perusteltua, voivat kunnat harjoittaa hallinnollisten tehtävien lisäksi myös liiketoimintaa. Tällöin osakeyhtiömuoto voi olla sopiva tapa organisoida toimintaa. Monet kunnan tytäryhteisöt toimivat osakeyhtiömuodossa. Osa kunnallisista yhtiöistä toimii avoimilla markkinoilla, kun taas osa toimii kuntakonsernin sisäisinä palvelujen tuottajina (Niskakangas, ym. 2011, 9). Myös kunnan omaisuuksien, kuten kiinteistöjen hallinnassa käytetään osakeyhtiöitä. Osakeyhtiömuodon valinnan taustalla voi olla ajatus siitä, että osakeyhtiömuoto tarjoaa liiketoiminnalle joustavimman organisaatiomuodon. Yhtiömuoto voi olla myös uskottavuuskysymys esimerkiksi elinkeinotoimintaa, alueellista markkinointia tai teknologiakeskusten ylläpitoon liittyvissä toiminnoissa. Myös kuntien välisessä yhteistyössä sekä eri yhteisöjen kanssa osakeyhtiö on koettu yksinkertaiseksi ja tulostavaksi yhteistyön muodoksi. (Anttiroiko et al. 2003; Tokkola & Kotonen 2005, 189; Niskakangas, ym. 2011, 10 – 11). Osakeyhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan yhtenä lähtökohtana on pidetty toiminnan tulorahoitteisuutta (Tokkola & Kotonen 2005, 189).

Periaatteessa kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi myös kuntayhtymät. Käytännössä kunnat voivat sopia äänivallan rajoittamisesta kuntayhtymän toimielimissä ja yhtymäkokouksessa siten, ettei yhdelläkään jäsenkunnalla ole määräysvaltaa kuntayhtymässä. Tällöin niitä ei lasketa osaksi juridista kuntakonsernia. (HE 263/2006, 5; Harjula & Prättälä 2013, 236.)

3.1.3 Riski

Suomen kielessä riskin synonyyminä mainitaan usein vahingonvaara ja vahingonuhka (Suominen 2003, 9). Arkisessa merkityksessään riski käsitetään Kuuselan ja Ollikaisen (2005, 15) mukaan yleensä onnettomuuden mahdollisuuden aiheuttamaksi vaaraksi ja epätietoisuudeksi. Riskin toteutumisesta ajatellaan yleensä aiheutuvan lähinnä arvon menetyksiä, kuten taloudellisia, ympäristöllisiä, terveydellisiä tai yhteiskunnallisia vahinkoja. (Kuusela & Ollikainen, 2005, 15.)

Riskit ovat olennainen osa kaikkea päivittäistä päätöksentekoa, ja ne voivat vaarantaa toimintojen jatkuvuutta ja uhata saavutettava tuloksia. Toisaalta riskit ovat kuitenkin edellytyksiä kilpailussa menestymiselle (Kuusela & Ollikainen, 2005, 15, 28). Riskin käsitteeseen liittyy keskeisesti epävarmuus, sillä jokainen organisaatio toimii epävarmassa ympäristössä. Epävarmuus on sekä riski että mahdollisuus, koska se voi vähentää tai kasvattaa arvoa. Johdon tehtävänä on päättää, kuinka paljon epävarmuutta se sietää pyrkiessään kasvattamaan organisaation sidosryhmäarvoa. (COSO 2004, 3.)

Kansainvälisen ISO 31000 -standardin mukaan riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Epävarmuus puolestaan on tila, johon liittyy osittainen tai täydellinen tapahtumaa, sen seurauksia tai todennäköisyyttä koskevan käsityksen tai tiedon puute. (ISO 31000, 12.) Kuuselan ja Ollikaisen (2005, 15, 28) mukaan epävarmuus on tietämättömyyttä ja epätietoisuutta tulevista tapahtumista, joiden seuraukset voivat olla myönteisiä tai kielteisiä. Päätösteorian mukaan päätös tehdään riskin vallitessa, jos relevantit mahdollisuudet ovat tiedossa; epävarmuuden vallitessa kaikki vaihtoehdot ja niiden seuraukset eivät ole tiedossa (Laesterä, 2010, 24).

Teoreettisessa ajattelussa riski yhdistetään Suominen (2003, 9) mukaan lopputulokseltaan erilaisten tapahtumien vaihteluksi. Tapahtumat voivat olla joko onnistuneita tai epäonnistuneita, toivottuja tai ei-toivottuja. (Suominen 2003, 9.) Toisin kuin monesti ajatellaan, riski voi tarkoittaa myös myönteisiä vaikutuksia, jolloin riskiin liittyvä poikkeaminen aiheuttaa positiivisia vaikutuksia ja lisäarvoa. Tapahtumilla on niiden luonteen mukaisesti, joko positiiviset tai negatiiviset vaikutuksensa tavoitteiden saavuttamiseen. (COSO 2004, 4, 16; Kuusela & Ollikainen 2005, 28; Suominen 2003, 9.)

3.1.4 Riskiprofiili

Tutkimuskysymyksen kannalta keskeistä on määritellä riskiprofiilin käsite. ISO 31000 -standardin mukaan riskiprofiililla tarkoitetaan riskien joukon kuvausta. Tähän riskien joukkoon voi kuulua koko organisaatiota, sen osaa koskevia, tai muulla tavalla määriteltäviä riskejä. (ISO 31000, 18.) Tässä tutkimuksessa riskiprofiililla tarkoitetaan kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä muodos-

tuvaa riskikuvaa. Riskiprofiililla voidaan viitata myös muihin käsitteisiin, kuten riskiportfolio tai riskisalkku. Riskiprofiilin käsitettä avataan tarkemmin luvussa 3.3.4, jossa sitä käsitellään erityisesti kuntakonsernin riskiprofiilin muodostamisen näkökulmasta.

3.2 Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta

Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus kuntakonsernien toimintaympäristöön ja tarkastellaan tytäryhteisöihin liittyviä erityisiä riskejä. Tämän jälkeen kuvataan tiiviisti kuntakonsernin johtamisjärjestelmä, jolla tytäryhteisöjä pyritään ohjaamaan. Kappale toimii ikään kuin johdantona lukuun 3.3, jossa pureudutaan tarkemmin kuntakonsernien riskienhallintaan.

3.2.1 Kuntakonsernien kehittyminen ja tarkoitus

Kuntien palvelutuotannon organisointi ja toteutus on muuttunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana voimakkaasti. Keskeisiä kehityssuuntia ovat olleet vallan ja vastuun uusjako, sekä uusien organisaatiomuotojen käyttöönotto. (Meklin & Martikainen 2003, 15.) Kuntien markkinamekanistiset toimintatavat ja tehostamispyrkimykset juontavat juurensa New Public Management (NPM) -doktriinin keinojoukosta (Gruering 2001, 17; Tammi 2013, 30). Julkisen sektorin tuottavuusvaatimusten kiristymisen on kannustanut kuntia pohtimaan vaihtoehtoisia tapoja tuottaa palvelujaan sekä organisoida palveluntuotantonsa ja näin keventää julkisen hallinnon prosesseja (Considine & Lewis 2003, 131; Meklin & Martikainen 2003, 15). Tammen (2013) mukaan NPM -ajattelu kiinnittää huomion toimintatapojen johtamiseen ja muutoksiin suhteessa toimintaympäristöön sekä rationaliteetteihin, toimijoihin, ja toimijoiden väliseen dynamiikkaan. Nämä lähestymistavat liittyvät keskeisesti myös kuntakonsernin muotoutumiseen ja sen toimivuuden tulkintaan. (Tammi 2013, 30.)

Aiemmin kunnat olivat tuottaneet palvelunsa pääosin omassa organisaatiossaan ja ne ymmärrettiin ennen kaikkea palvelujen tuottajina. Vähitellen kunnissa on omaksuttu tulosohtaus- ja johtaminen sekä markkinasuuntautuneet toimintatavat. Palvelujen tuottaminen on erotettu hallinnosta, sopimuksellista toimintaa on lisätty ja hierarkioita pyritty purkamaan. (Meklin & Martikainen 2003, 15.) Kuntaa ei enää johdeta standardipalveluiden tuotantokoneistona, vaan enemmän asiakkaiden tarpeista ja vaikuttavuuteen pyrkivänä palvelujärjestelmänä. Tämä on johtanut kohti palveluketjuajattelua ja verkostomaisia ratkaisuja. (Tammi 2013, 33.) Myös talouden jatkuva tiukkeneminen ja valtion velvoittamien tehtävien lisääntyminen ovat ajaneet kunnat pohtimaan paitsi tehokkaampia toimintatapoja, niin myös uusia tulonlähteitä liiketoiminnan kautta (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 26). Tänä päivänä kunnalle on määrätty vastuu palvelujen järjestämisestä. Sillä, kuka palvelut käytännössä tuottaa, ei ole niinkään merkitystä kuin sillä, että kuntalainen saa ne palvelut jotka hä-

nelle lain mukaan kuuluvat (Anttiroiko, ym. 2007, 357; Meklin & Martikainen 2003, 15; Kuntalaki 2 §).

Myös kunnan toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmän periaatteet ovat muuttuneet. Kun kunta tuotti palvelut itse, oli palvelujen ohjausvälineenä resurssiohjaus. Tällöin kunnan johto ohjasi toimintaa eri menolajeille myöntämillään määrärahoilla. Tälle ohjausvälineelle tyypillinen ominaisuus on sen perustuminen hierarkiaan, jossa alempi viranomainen toteuttaa ylemmän antamia käskyjä. Resurssiohjaus mahdollisti johdon puuttumisen tuotantoyksikköjen toiminnan yksityiskohtiin ja jätti niiden toimintavapauden kapeaksi. Vallan ja vastuun uusjako tapahtui tulosohtauksen omaksumisen myötä. Auktoriteettiin perustuvasta, hierarkkisesta johtamisesta on kunnissa siirrytty vähitellen kohti yksityisellä sektorilla käytettyjä johtamistapoja. Tulosohtausmallissa toimijat jaetaan tilaajiin (keskusjohto) ja tuottajiin (tuotantoyksiköt). Tilaajan tehtävänä on määritellä mitä palveluita tilaataan, ja tuottajan tehtävänä on ratkaista, miten tilaajan tarvitsemat palvelut tuotetaan. (Meklin & Martikainen 2003, 15.)

Kuten edellä on jo kuvattu, voidaan kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita perinteisten virastoyksiköiden lisäksi tuottaa liikelaitosten, kuntayhtymien, kunnan kokonaan tai osittain omistamien osakeyhtiöiden ja säätiöiden kautta, tai ostamalla palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta, ulkoistamalla palvelujen tuotannon tai järjestämällä palvelut yhteistyössä toisen kunnan kanssa (Meklin & Martikainen 2003, 15). Kunnissa sovelletaankin eräänlaista monituottajamallia. (Niskakangas, ym. 2011, 9.)

Palvelutuotannon monimuotoistuminen toi kuntiin myös yksityisellä sektorilla käytettyjä johtamisen muotoja, kuten nettobudjetoinnin ja omistajuudella johtamisen. Nettoyksikkö vastaa valtuustolle toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta ja menojen ja tulojen erotuksesta, jolloin sille jää merkittävä valta suhteessa omaan tapansa tuottaa palveluita. Liikelaitoksissa on jo piirteitä omistajuudella johtamisesta, mutta varsinaisesta omistajaohjauksesta ja omistajuudella johtamisesta puhutaan kunnan omistamien yhtiöiden kohdalla. (Meklin & Martikainen 2003, 15 - 16.)

Julkisen sektorin toimintatapojen ja yritystoiminnan toimintalogiikkojen erilaisuus on aiheuttanut kuntien liiketoiminnalle ja sen ohjaukselle haasteita. Kaupunkien omistajaohjaus on toimintaa sekatalous-
taloudessa, jossa yhdistyvät julkinen intressi sekä markkinat. Kuntien liiketoiminta tapahtuu verkostoituneessa organisaatiossa synergioita hakien, jolloin sektorihallinto korvautuu konsernimaisella johtamisella (Maanonen 2007, 27 - 30). Verkostoituneen mallin on ajateltu olevan hyvä vaihtoehto niin puhtasoppiselle hierarkialle, kuin myös täysin vapaille markkinoillekin (Considine & Lewis 2003, 132). Tammen (2013) mukaan kuntakonserni on verkosto, jossa vuorovaikutus on sekä ho-

risontaalista (usein kumppanuuteen perustuvaa), että vertikaalista (myös hierarkkisia piirteitä) (Tammi 2013, 35).

Määttä (2010) nostaa palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen taustatekijöiksi kolme 1990-luvun loppupuolella tapahtunutta muutosta: 1) markkinasuuntautuneen toiminnan yleistyminen, hybridiorganisaation muotoutuminen ja organisaation rakenteen muuttuminen entistä konsernimaisemmaksi, 2) kaupunkien keskushallintojen muuttuminen konsernihallinnon suuntaan ja 3) strategisen johtamisen kehittäminen konsernijohton menetelmäksi palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjauksessa. (Määttä 2010, 218.) Monimuotoistuneiden palveluntuotantotapojen seurauksena kunnat voidaan Määtän mukaan nähdä myös hybridiorganisaatioina, sillä niissä ilmenee samaan aikaan kolme ohjausjärjestelmää: markkinat, verkostot sekä hierarkiat. Konsernijohton on pystyttävä hallitsemaan hybridiorganisaatiota, jolloin sen keskeiset tehtävät liittyvät ohjausjärjestelmien valintaan ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaan kokonaisedun mukaisesti. (Määttä 2010, 222)

Kuntakonsernin kokonaisedulla tarkoitetaan toimintojen järjestämistä kuntalaisten kannalta mahdollisimman tehokkaasti. Tulosoikeuksella ja sen sovellutuksilla pyritään kuntakonsernin kokonaisedua ja sitä kautta kuntalaisten etua kapeamman hallinnon, kustannusten säästämisen ja tehokkaamman toiminnan kautta. Käytännössä itsenäisten tulosyksiköiden toimintaan liittyy kuitenkin taipumus differoitumiseen ja osaoptimointiin, jolloin yksikön itselleen määrittelemä etu voi olla ristiriidassa kuntakonsernin kokonaisedun kanssa. (Meklin & Martikainen 2003, 17.) Tällöin pohdittavaksi tulee esimerkiksi päämies-agenttiongelmien ja informaation epäsymmetriaan liittyviä kysymyksiä ja epävarmuustekijöitä. Yksityiseen konserniin verrattuna kuntakonsernien johtamiseen tuo oman mausteensa myös erilaisten rajapintojen kohtaamiset. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen kohtaamista. Toisaalta kuntakonsernia voidaan tarkastella oikeudellisesta näkökulmasta, jossa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen rajapinta ja yhteensovittaminen tuo oman ulottuvuutensa konsernin johtamiseen. (Meklin & Martikainen 2003, 19.)

Lainema (1996, 46) määrittelee monialakonsernin johtamisen tavoitteelliseksi ja suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa konsernin johto pyrkii antamaan tulosryhmien tai -yksiköiden johdolle niin paljon lisäarvoa, että monialayrityksen markkina-arvo ylittää sen osien yhteenlasketun arvon. Tammen (2013, 39) mukaan verkostojen uskottavuus ja toimintakykyisyys edellyttää yhtenäisyyttä. Verkostosuhteissa pyritään järkipäisyyteen esimerkiksi karsimalla paikallisia aikaa tuhlaavia, kustannuksia lisääviä käytäntöjä. Toisaalta pyritään tehokkuuteen hyödyntämällä uutta tekniikka ja tietoverkkoja. Koordinoinnilla vältetään sirpaloituneen hallinnon, valta- ja vastuusuhteidenhämärtymisen ongelmia. (Tammi 2013, 39.)

3.2.2 Konserniohjauksen ja omistajaohjauksen välineet

Kuntakonsernien yksiköiden ohjaukseen liittyviä ongelmia pyritään ratkaisemaan nivomalla konsernin eri yksiköt yhteen konsernin johtamisjärjestelmän kautta. (Meklin & Martikainen 2003, 68). Konsernijohtamisella pyritään löytämään kuntakonsernin kokonaisedun mukaisia ratkaisuja ja toimintamalleja. Toimivan johtamisen lähtökohtana on oikean ja riittävän tiedon saaminen, jotta varmistutaan konsernille ja tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja havaittuihin poikkeamiin voidaan puuttua. Konsernijohtamisen tavoitteena on Meklinin ja Martikaisen (2003, 19) vertauskuvan mukaan saada kunnan yksiköt marssimaan tehokkaasti samaan suuntaan ja oikeassa tahdissa. (Meklin & Martikainen 2003, 19.)

Valtuuston tehtävänä päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista (Kuntalaki 13.2 § 1 kohta). Sääntely korostaa valtuuston asemaa kuntakonsernin strategisten tavoitteiden asettajana (Harjula & Prättälä 2012, 205). Strategiat ovat toimintalinjoja ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään kuntakonsernille asetettuihin päämääriin (Meklin & Martikainen 2003, 54). Niskakankaan ja kumppaneiden mukaan hyvin laadittu strategia ottaa selkeästi kantaa sekä omistajapolitiikkaan että konserniohjaukseen, miltä osin palvelut tuotetaan itse, miltä osin niistä vastaa oma organisaatio ja avoin sektori. (Niskakangas, ym. 2011, 13).

Kuntaliiton perustama kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmä on kehittämisaloitteessaan myös korostanut kuntastrategian merkitystä kuntakonsernin johtamisessa. Ryhmän mukaan kuntastrategialla ja sen toteuttamisohjelmilla ohjataan kunnan ja sen konserniyhteisöjen palvelutoiminnan järjestämistä ja rahoitusta sekä resurssien jakamista. (Pauni 2012, 11 - 12). Yhtiöittämiseen liittyvä etääntyminen demokraattisesta päätöksenteosta puoltaa kunnan kokonaisedun huomioivan strategian merkitystä. Kontrollin ja omistajaohjauksen tulisi olla demokraattisesti valituilla kunnan elimillä. (Vesterinen, 2006; 10, 13).

3.2.2.1 Omistajapolitiikka

Omistajapolitiikassa on kyse kunnan pääomien tehokkaasta käytöstä, ja siihen tulisikin suhtautua samalla tavalla kuin kunnan käyttömenoihin. Kuntaliitto on vuonna 2005 antanut suosituksensa kunnan omistajapoliittisista linjauksista, joiden laadinnan lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet, palvelustrategia ja niiden vaatimat voimavarat, kunnan nykyiset toimintatavat ja tuotantovälineiden omistus, pitkän aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. (Suomen Kuntaliitto 2005b, 3 - 4). Konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän mielestä kuntastrategiaan pohjautuvassa omistajapoliittisessa ohjelmassa tulisi edelleenkin määritellä esimerkiksi siitä, missä

tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana, sekä asettaa omistukselle tuotto- ja muut tavoitteet. (Pauni 2012, 3).

Kunnan omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään Kuntaliiton suosituksen mukaan kunnan omissa olosuhteiden ja palvelujen tuotantorakenteiden näkökulmasta esimerkiksi kunnan omaisuuden käytölle asetettavia tavoitteita, omaisuuden hoidon periaatteita, riskien hallintaa sekä toimielinten ja henkilöstön vastuuta ja tehtäviä omistajapolitiikan toteutuksessa. Kun valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset, tulee näiden konkretisoitua kunnan päätöksenteossa kaikilla tasoilla. (Suomen Kuntaliitto 2005b; 3, 7.)

Kuntaliiton suosituksen mukaan kunnan eri yksiköissä ja koko kuntakonsernissa tulee olla selkeät riskienhallinnan ja riskienoton periaatteet, joista päätetään konserniohjeissa. Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään toimintaan liittyvien riskien hyväksyttävä taso eri toiminnoissa. Käytännössä valtuusto usein hyväksyy konserniohjeet, joissa voidaan määritellä mm. tytäryhteisöjen raportointia ja keskitettyjä konsernitoimintoja (rahoitus, riskienhallinta, taloushallinnon tukipalvelut, ym.) koskevia periaatteita. Valtuuston tehtävät tavoitteiden ja konserniohjauksen periaatteiden asettajana selkeyttää valtuuston ja hallituksen työnjakoa erityisesti konserniohjauksessa (Suomen Kuntaliitto 2005b, 7; Harjula & Prättälä 2012, 205.)

3.2.2.2 Konserniohjaus

Konsernijohtoon tehtävänä on huolehtia siitä, että konserni saavuttaa ne synergiaedut, joita konsernimaaisella toiminnalla tavoitellaan (Meklin & Martikainen 2005, 32). Konsernijohtoon vastuulle kuuluu kuntakonsernin ohjauksen ja konsernivalvonnan järjestäminen (Kuntalaki 25a.2 §). Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhtiöiden valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvalan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Konsernivalvonta tarkoittaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia (HE 263/2006 vp).

Konsernivalvonnassa tulee kuntalain perustelujen mukaan erityisesti seurata valtuuston tytäryhtiöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvontaan kuuluu myös tytäryhtiöiden riskienhallintajärjestelmien toimivuuden arviointi. (HE 263/2006 vp). Kunkin toimielimen tehtävät ja vastuut konserniohjauksessa ja valvonnassa voidaan täsmällisemmin määritellä valtuuston hyväksymässä konserniohjeessa ja johtosäännöissä (Suomen Kuntaliitto 2005b, 47).

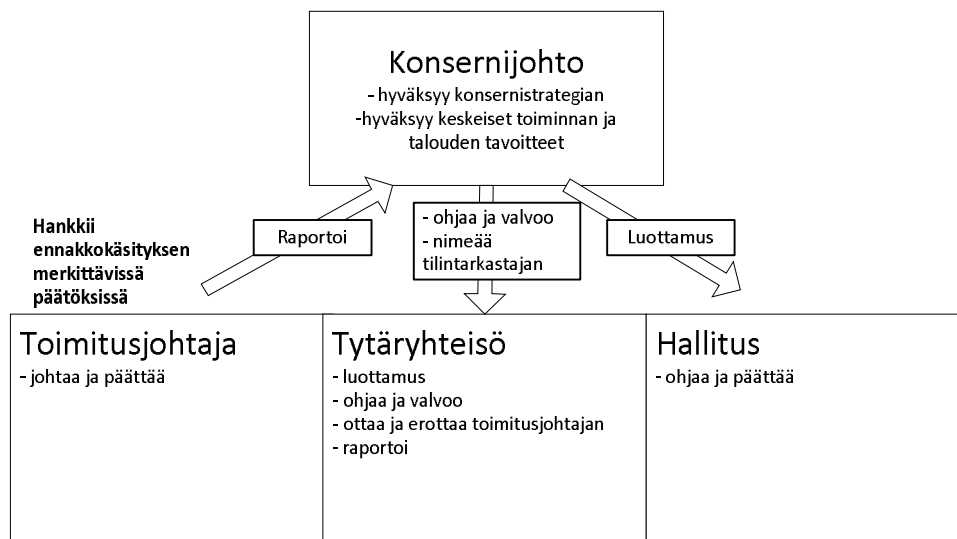
Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset (Kuntalaki 25a.1 §). Konsernijohto koostuu yleensä emoyhteisön johdosta eivätkä tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt yleensä kuulu kunnan konsernijohtoon. (Harjula & Prättälä 2012, 289). Kuntalaki mahdollistaa sen, että myös erikseen nimetyt, tytäryhteisöjä koskevia asioita hallitukselle esittelevät henkilöt kuuluvat konsernijohtoon. Konsernijohtoon voi kuulua myös konsernin johtamisesta vastaava kunnanhallituksen jaosto (esim. konsernijaosto tai liiketoimintajaosto) (Kuntalaki 17.4 §)

Kunnanhallituksen tehtävänä on antaa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten tai säätiöiden hallinnoimissa edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (Kuntalaki 23.2 §). Kunnanjohtaja tai pormestari johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena (Kuntalaki 24.1 §). Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta (Harjula & Prättälä 2012, 289).

3.2.2.3 Tytäryhteisöjen ohjaus

Koska kunta ja sen tytäryhteisöt ovat juridisesti itsenäisiä oikeushenkilöitä, on emokunnalla sen oman toiminnan ohjausta rajatummalla mahdollisuudella ohjata tytäryhteisön toimintaa. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenten velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Konsernijohtoon päätökset eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. (Tokkola & Kotonen 2005, 190; Suomen Kuntaliitto 2005a, 4; Harjula & Prättälä 2012, 290).

Kunnan tytäryhteisöihin kohdistuva ohjaus ja valvonta perustuvat kunnan määräämisvaltaan yhteisössä. Tytäryhtiöiden sitouttaminen konserniin tapahtuu yhtiöjärjestyksellä, konserniohjeilla, kuntaa tytäryhteisöissä edustaville annettavilla ohjeilla, yhtiökokouksen päätöksillä, hallituksen valinnalla, sopimuksella koskien hankintoja, rahoitusta tai muuta toimintaa tai osakassopimuksella. Kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovituissa konsernin toiminnoissa, kuten tilinpäätösraportoinnissa taikka rahoituksen tai hankintojen järjestämisessä. Konsernijohto voi ohjata kunnan valitsemien edustajien kannanottoja ilmaisemalla kunnan kannan käsiteltävään asiaan. (Tokkola & Kotonen 2005, 190; Suomen Kuntaliitto 2005a, 4; Harjula & Prättälä 2012, 290). Kuviossa 2 pyritään kuvaamaan kuntakonsernin hallinnointimallia.



Kuvio 2 Esimerkki kuntakonsernin hallinnointimallista (ks. Olli & Virtanen 2011, 19.)

Tytäryhtiön yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa ohjaus- ja valvontakeinoja lisääviä määräyksiä ja kehittää kunnan konsernihallintoa yhtiöiden toiminnan ohjaukseen soveltuvaksi. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä kunnan asemaa vahvistavalla tavalla esimerkiksi yhtiön toiminnan tarkoituksesta, toimialan täsmällisestä rajauksesta, yhtiökokouksessa päätettävien asioiden määrittelyllä, tiedottamisesta ja kunnan edustajien läsnäolo-oikeudesta (ks. Tokkola & Kotonen 2005, 190.)

Kunnanhallitus nimeää yleensä edustajan käyttämään puhevaltaansa osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksessa kunta voi omistajana äänestää edustajansa hallituksen jäseneksi. Hallituksen jäsenenä ja puheenjohtajana kunnan edustajalla on suora ohjaus ja valvontayhteys tytäryhteisöön. Kunnan intressissä on huolehtia, että yhteisön omistajaohjaukseen ja valvontaan osallistuvilla henkilöillä on riittävä liiketaloudellinen osaaminen ja tytäryhteisön toimialueen tuntemus. Edustajien tulee kyetä arvioimaan tytäryhteisön johdon toimintaa yhteisölle asetettujen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. (Tokkola & Kotonen 2005, 190).

Kunnan konserniohjeella luodaan puitteet ensisijaisesti kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen omistajaohjaukselle kunnan tavoitteiden mukaisesti (Suomen Kuntaliitto 2005a, 10). Se on keskeinen osa kuntakonsernin johtamisjärjestelmän rakenteita ja toimintaperiaatteita, joihin kunnan omistajaohjaus sekä tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden konserniohjaus ja -valvonta perustuvat. (Tokkola & Kotonen 2005, 192). Konserniohjeiden sitovuus suhteessa tytäryhteisöihin ei ole kuitenkaan aivan aukoton. Osakeyhtiön yhtiökokous voi antaa yhtiön johtoa velvoittavia ohjeita, jos ohjeet eivät ole vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestyä. Näissä rajoissa konserniohjeessa voidaan edellyttää,

että tytäryhtiön yhtiökokous tekee yhtiön hallitusta ja toimitusjohtajaa velvoittavia päätöksiä. Käytännössä konserniohjeessa saatetaan antaa toimintaohjeita tytäryhteisölle tai sen johdolle myös ohi tytäryhtiön yhtiökokouksen. Yhtiölainsäädäntö ei oikeuta eikä velvoita yhtiötä noudattamaan tällaisia ohjeita, vaan niiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön eli kunnan luottamuksen (kuvio 2) varassa. Tytäryhtiön johdolla on velvollisuus toimia huolellisesti tytäryhtiön edun mukaisesti (lojaliteettivelvoite), eikä sen tule noudattaa emoyhteisön toimintaohjetta, joka loukkaa tytäryhtiön tai esimerkiksi sen vähemmistöosakkaan tai luotonantajan oikeudellisesti suojattuja etuja (yhdenvertaisuusperiaate). (OYL 1:7 ja 1:8 §; Harjula & Prättälä, 2012, 209.)

Tytäryhtiöiden toiminnan ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta konserniohjeen keskeisimmät kysymykset koskevat sitä, kuka ohjaa, seuraa ja valvoo konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toimintaa (Tokkola & Kotonen 2005, 192). Valtuusto asettaa konserniyhteisölle tavoitteet, joten luonnollisesti sen on saatava oikeaa tietoa konserniyhteisöjen taloudesta ja toiminnasta (Meklin & Martikainen 2003, 65 - 66). Kunta voi konserniohjeessa määritellä periaatteet, joiden mukaan konserniyhteisön tulee toimittaa emokunnalle tietoja. Konserniohjeessa tai kunnan johtosäännössä määritellään viranhaltija, jolle tiedot toimitetaan, ja joka vastaa konserniyhteisön toiminnan seurannasta. Tiedon tuottaminen on tärkeää konsernijohtamisen ja riskienhallinnan kannalta, mutta sitä on myös tiedon analysointi. Konsernijohton tulee kyetä tulkitsemaan tytäryhteisöiltä saamaansa informaatiota ja tehdä tarvittavia johtopäätöksiä. Tietoa olisi tuotettava sekä ammatillisen että poliittisen johdon tarpeisiin.

Kuntaliiton suosituksen mukaan kunnan konserniohjeessa voidaan antaa ohjeita myös konsernin riskienhallinnan yhtenäisistä toimintaperiaatteista ja määritellä kunnan viranomaisen toimivalta antaa ohjeita tytäryhteisöille riskienhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Jos kunnalla on koko konsernin kannalta kattava ja ajantasainen riskienhallintasuunnitelma, tulisi myös muut konserniyhteisöt velvoittaa noudattamaan sitä. Tarvittaessa riskienhallintasuunnitelmaa voidaan täydentää määräyksillä kunnan toimielimistä ja vastuuhenkilöistä, jotka konsultoivat ja koordinoivat konserniyhteisöjä niiden riskikartoituksen tekemisessä ja joilla on toimivalta antaa ohjeita tytäryhteisöille yhtenäiseen riskienhallintaan liittyvissä asioissa. Myös riskien vakuuttamisessa ja omavastuuosuuksissa voidaan noudattaa konsernin yhteisiä toimintaperiaatteita. (Suomen Kuntaliitto 2005a, 20; Tokkola & Kotonen 2005, 192.)

Monissa kunnissa on konserniohjetta täydennetty hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevilla ohjeilla. Näillä viitataan corporate governance -tyyppiseen ohjeistukseen, joiden tarkoituksena on yhtenäistää konserniohjauksen kannalta konserniyhteisöjen johtamis- ja hallintokäytännöt ja näin pyrkiä

varmistamaan riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, sisäinen ja ulkoinen valvonta, riskienhallinta sekä hyvä laskenta- ja kirjanpitoikäytäntö.

Seuraavaksi tarkastellaan kuntakonsernin riskienhallinnan lainsäädännöllistä taustaa, minkä jälkeen tarkastelua syvennetään yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten viitekehysten ja standardien sekä corporate governance -teeman kautta.

3.2.3 Konserniyhtiöiden toimintaan liittyviä riskejä

Kuntien toiminnan monimuotoistuminen johtaa myös kunnan toimintaan liittyvien riskien siirtymiseen ja laajentumiseen konsernitasolle. (Tokkola & Kotonen 2005, 188.) Kuntakonsernissa tytäryhteisöihin liittyvät samat liiketoimintariskistä lähtevät omistajariskit kuin yritysmaailmassakin. Liiketoimintariskien lisäksi omistajariskeinä voidaan Tokkolan ja Kotosen (2005, 193) mukaan pitää sijoitusriskiä, takausriskiä sekä luottotappioriskiä. (Tokkola & Kotonen 2005, 193.) Niskakankaan ja kumppaneiden mukaan energia- ja lämpölaitostoimiala, satamat ja teknologiapuistot ovat kunnallisista toimialoista riskialttiimmat. (Niskakangas, ym. 2011, 15).

Osakkeenomistajana kunnan vastuu rajoittuu osakeyhtiön pääomaan sijoitettuun määrään. Käytännössä kunnat sitoutuvat usein laajempaan vastuuseen yhtiöiden taloudellisista velvoitteista. Kunnat myöntävät tytäryhtiöille lainaa, sekä takaavat niiden lainoja. Tällöin tytäryhtiön operationaalisista ja taloudellisista riskeistä osa siirtyy emokunnan harteille (Tokkola & Kotonen 2005, 193). Takausriskit eivät näy organisaation kirjanpidossa vaan ne ilmoitetaan ainoastaan taseen liitetietona. Siksi takausriskit voivat Laesterän (2010, 96) mukaan helposti kasvaa hyvin suuriksi.

Myös omaisuuden arvostukseen liittyvät riskit tulee ottaa huomioon. Kuntien konsernitaseessa on huomattavia omaisuuseriä, jotka ovat usein esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden tai kiinteistöyhtiöiden hallinnassa. Omaisuuseriä voi olla velkojen takuina, jolloin arvostuksen merkitys korostuu. Omaisuuteen liittyy myös omaisuuden säilymisriski. (Tokkola & Kotonen 2005, 193).

Kompetenssiriskit liittyvät kunnan edustajiin tytäryhtiöissä sekä tytäryhtiöiden henkilöstöön. Kuntayhtiöiden henkilövalintojen tulisi tukea yhtiön tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamista. Toimitusjohtajalla ja hallituksella tulisi olla riittävä liiketaloudellinen osaaminen. Toimitusjohtajan ja hallituksen huono liiketoimintaosaaminen ja tehdyt virhearvioinnit ovat aiheuttaneet kunnallisille liikelaitoksille ja osakeyhtiöille jopa kymmenien miljoonien eurojen tappioita yhden tilikauden aikana. Tytäryhtiöiden hallitusten ja toimielimien sekä toimitusjohtajan valintaan tulisikin kiinnittää erityistä huomiota. Kompetenssiriski liittyy myös laajemmin kunnan luottamushenkilöstöön ja vir-

kamiesjohtoon, sillä heiltäkin on syytä odottaa myös yhtiöiden lainsäädäntöä, toimintaperiaatteita ja taloutta koskevaa osaamista. (Tokkola & Kotonen 2005, 193 – 194; Niskakangas, ym. 2011, 15.)

Käytännössä etenkin hallituksen jäsenten valinnassa liiketoimintaosaaminen ei ole välttämättä aina kaikkein keskeisin kriteeri, vaan hallituksen jäsenet ja muut kunnan edustajat tytäryhtiössä valitaan usein kuntavaalien yhteydessä poliittisin perustein. Niskakankaan ja kumppaneiden mukaan etenkin hallituspaikkojen miehittäminen ensisijaisesti kunnallispolitiikassa meritoituneilla poliitikoilla on hyvin kyseenalainen käytäntö. Poliittisiin voimasuhteisiin perustuva hallituspaikkojen jakaminen voi aiheuttaa myös jääviys- ja esteellisyysongelmia, jotka heijastuvat myös hallitustyöskentelyyn. Hallituksen heikko liiketoimintaosaaminen voi johtaa myös sen valvontavastuun heikkoon toteutumiseen, jolloin riski johtamisen löystymisestä ja toimitusjohtajan osaoptimoinnista kasvaa. (Niskakangas, ym. 15 - 17).

Puttonen (2002, 225) on pitänyt jopa vastavuoroisuuteen liittyvänä korruptiona tilannetta, jossa kuntayhtiöiden henkilövalinnoilla palkitaan joitakin henkilöitä heidän muista ansioista kuin mitä toimeen tarvittaisiin. Tämä on Puttosen mukaan paitsi moraalisesti kestävämpi, mutta sisältää myös vaaran riittämättömästä kompetenssista ja näin ollen voi aiheuttaa suuriakin taloudellisia riskejä. (Puttonen 2002, 225.) Kompetenssiriski liittyy myös laajemmin kunnan luottamushenkilöstöön ja virkamiesjohtoon, sillä heiltäkin on syytä odottaa myös yhtiöiden lainsäädäntöä, toimintaperiaatteita ja taloutta koskevaa osaamista. Tällä turvataan tytäryhtiöiden toiminnan riittävä valvonta (Tokkola & Kotonen 2005, 193 – 194.)

Demokraattisuuden puuttumiseen liittyviä riskejä syntyy, kun osakeyhtiöiden tulee noudattaa osakeyhtiölain mukaista salassapitosuojaa ja avoimuuden periaatteesta joudutaan tinkimään. Kunnan toiminta voi tällöin etääntyä kuntalaisesta (Tokkola & Kotonen 2005, 193). Tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjauksen toimivuus on erityishaaste johtamisjärjestelmän suunnittelijoille, koska niiden jääminen irrallisiksi toimijoiksi on todellinen uhka (Niskakangas, ym. 2011, 13).

3.3 Kokonaisvaltainen riskienhallinta kuntakonsernissa

Yleisesti riskienhallinnalla tarkoitetaan prosessia, jonka avulla yrityksen tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskitekijöitä tai vaaroja pyritään torjumaan (Halla, ym. 2003, 58). Suomisen mukaan riskienhallinnalla on perinteisesti tarkoitettu prosessia, jonka avulla organisaatiota uhkaavia vaaroja voidaan torjua ja minimoida niistä aiheutuvia menetyksiä. (Suominen 2005; 27, 155). Juvosen ja kumppaneiden (2005, 18) mukaan riskienhallinnan tavoitteena ei olekaan välttää riskinottamista, vaan tehdä se hallitusti ja ennakoida mahdollisia seurausvaikutuksia (Juvonen, ym. 2005, 18).

Riskienhallinnan yhteydessä puhutaan paljon kokonaisvaltaisesta näkökulmasta riskienhallintaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että riskienhallinta on prosessi, johon vaikuttavat yhtiön hallitus, johto ja työntekijät. Kokonaisvaltaista riskienhallintaa toteutetaan strategia- ja suunnitteluprosessissa koko organisaatiossa. Se on kehitetty tunnistamaan seikkoja, joilla voi olla vaikutuksia yhtiöön ja sen toimintaan, sekä hallitsemaan riskejä yrityksen määrittelemän riskienottohalun piirissä. Tällä turvataan yhtiöiden tavoitteiden saavuttaminen. (Leino, ym. 2005, 126; COSO ERM 2004).

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kuntien tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksessa, tarkoitetaan riskienhallinnalla järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009, 19.)

Kuntaliitto on omassa riskienhallinnan ohjeessaan jo vuonna 2000 määritellyt systemaattisen riskienhallinnan olevan ”kunnan omasta aloitteesta tapahtuvaa toimintaa, jonka avulla kunnan uhkana olevat riskit saadaan saman tavoitteellisen suunnittelun piiriin kuin kunnan muutkin toiminnat.” Tällä voidaan vähentää sattumanvaraisuutta ja hyödyntää edullisia ratkaisuvaihtoehtoja. Riskienhallinnan yhtenä tarkoituksena on herättää kunnissa yleinen riskitietoisuus ja riskien kartoitusten kautta päästä kohti kokonaisvaltaista riskienhallintapolitiikkaa. Riskienhallintapolitiikassa olisi otettava huomioon kyseisen kunnan erityispiirteet ja sen tulisi sisältää periaatteet kunnan riskien hallintaan. Riskienhallinnan tärkeimmäksi tavoitteeksi Kuntaliitto on määritellyt toiminnan jatkuvuuden varmistamisen myös siinä tapauksessa, että jokin riski toteutuu. (Suomen Kuntaliitto 2000, 8 – 12.)

Riskejä voidaan pyrkiä hallitsemaan monin tavoin. Menestykselliseen riskienhallintaprosessiin on katsottu liittyvän useita vaiheita riskin tunnistamisesta aina riskienhallintaohjelman toteuttamiseen (Suominen 2005; 27, 155). Kuntaliiton suosituksen (2013) mukaan kunnan ja kuntakonsernin riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sitä tulee toteuttaa kaikissa kunnan ja kuntakonsernin toiminnoissa sekä ulkoistetuissa palveluissa. Lisäksi riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin. (Suomen Kuntaliitto 2013, 7). Tokkola ja Kotonen ovat nostaneet artikkelissaan kunnan tytäryhtiöihin kohdistuvassa riskienhallinnassa keskeiseksi tekijäksi oikean ja oikea-aikaisen informaation saamisen tytäryhtiöistä. (Tokkola & Kotonen 2005, 193).

Kuntalain valmisteluaineistossa edellytetään, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta perustuvat järjestelmälliseen toimintatapaan (HE 24/2012, 4). Kuntaliiton suosituksen mukaan hallituksen esityksen keskeinen sisältö vastaa esimerkiksi ISO 31000 standardin, COSO IC ja COSO ERM -viitekehysten sekä Intosain julkishallinnolle laatimaa sisäisen valvonnan viitekehyksen sisältöä.

(Kuntaliitto 2013, 3.) Näistä käsitellään seuraavaksi COSO ERM- viitekehystä sekä ISO 31000 standardia.

3.3.1 COSO ERM -viitekehys

Yhdysvaltalainen järjestö Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) on julkaissut useita yleisesti hyväksyttyjä sisäistä valvontaa ja kokonaisvaltaista riskienhallintaa käsitteleviä viitekehyksiä. COSO on jo 1990-luvun alussa luonut ajatuksen sisäisen valvonnan integroidusta toimintatavasta organisaatioissa, tarkoituksenaan auttaa organisaatioita arvioimaan ja tehostamaan sisäisiä valvontajärjestelmiään. Sisäistä valvontaa kuvataan laajemmin vuonna 2013 päivitetystä COSO:n Internal Control — Integrated Framework (COSO IC, 2013) julkaisussa. Riskienhallinnan viitekehykseen keskitytään tarkemmin julkaisussa Enterprise Risk Management – Integrated framework (COSO ERM, 2004), jossa määritellään kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli, sekä riskienhallinnan keskeiset käsitteet, periaatteet ja ohjeet.

COSO-ERM:n lähtökohtana on organisaatioiden tarkoitus tuottaa arvoa sidosryhmilleen. Tätä tarkoitusta organisaatiot toteuttavat epävarmuuden keskellä. Epävarmuus voi sekä vähentää että kasvattaa arvoa. Johdon tehtävänä on yrittää löytää tasapaino sen suhteen, kuinka suurta epävarmuutta organisaatio on valmis kestävänsä kasvattaakseen sidosryhmilleen tuottamaansa arvoa. (COSO 2004, 13). COSO ERM:n mukaan riskienhallinnan tehtävänä on yhdenmukaistaa riskienottohalukkuus ja organisaation strategia. Arvioidessaan strategisia vaihtoehtoja, asettaessaan tavoitteita ja kehittäessään mekanismeja riskien hallitsemiseksi, organisaation johto samalla punnitsee myös organisaationsa riskinottohalukkuutta:

”Organisaation riskienhallinta on sen hallituksen, johdon ja muun henkilökunnan toteuttama prosessi, jota sovelletaan strategian laadinnassa ja koko organisaatiossa, ja jonka tarkoituksena on tunnistaa organisaation vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskienottohalukkuuden rajoissa, jotta voidaan olla kohtuullisen varmoja organisaation tavoitteiden toteutumisesta (COSO 2004, 4; suom. COSO 2004b, 4)”.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on koko organisaation läpäisevä prosessi. Riskienhallinta on tehokkaampaa riskeihin vastaamista, ja toiminnallisten yllätysten ja tappioiden vähentämistä. Riskienhallinta pakottaa määrittämään keinot riskeihin vastaamiseksi, ja auttaa tunnistamaan potentiaalisia tapahtumia paremmin. Organisaation riskienhallinta on monitahoisten ja koko organisaatiota koskevien riskien tunnistamista ja hallintaa. Riskienhallinnan avulla johto voi reagoida tehok-

kaammin eri osiin vaikuttaviin riskeihin ja niiden ristikkäisvaikutuksiin. Kaikkien tapahtumien tunnistamisella ja huomioimisella organisaatio tulee ottaneeksi huomioon myös tapahtumiin sisältyvät mahdollisuudet ja mahdollistaneeksi niiden ennakoivan hyödyntämisen. Riskitieto auttaa johtoa myös arvioimaan pääoman kokonaistarvetta ja allokoimaan pääomaa entistä paremmin Riskienhallinta auttaa varmistamaan tehokkaan raportoinnin ja lakien sekä määräysten noudattamisen. (COSO 2004, 3 - 4).

Organisaation kokonaisvaltainen riskienhallinta koostuu COSO ERM -mallissa kahdeksasta osa-alueesta, jotka ovat kiinteä osa johtamisprosessia ja perustuvat siihen, kuinka organisaatiota johdetaan. Näiden tavoitteiden ja osa-alueiden suhdetta kuvataan kuutiomatriisiin avulla (kuvio 3). Matriisin yhden sivun muodostavat riskienhallinnan tavoitteet, toinen sivu kuvaa riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta organisaation kaikilla eri tasoilla ja kolmas sivu muodostuu riskienhallinnan eri kerroksista ja vaiheista.



Kuvio 3 COSO-ERM kuutiomatriisi (COSO 2004b, 7)

3.3.1.1 Sisäinen ympäristö

Sisäisellä ympäristöllä tarkoitetaan organisaation valvontaympäristöä ja ilmapiiriä, jonka pohjalta henkilökunta tarkastelee ja käsittelee riskejä. Organisaation virallisilla ohjeilla voidaan määritellä johdon tahto eri tilanteissa toimimiseen, mutta ohjeiden toteuttamisen asteen määrittelee organisaation kulttuuri. Ohjeiden noudattamista tulee valvoa, ja noudattamatta jättämisestä tulisi aiheutua

sanktioita. Henkilökunnan toimintaan vaikuttavia tekijöitä ovat organisaation riskienhallintafilosofia, riskienottohalukkuus, rehellisyys, eettiset arvot sekä ympäristö, jossa arvoja sovelletaan. (COSO ERM 2004, 27). Esimerkiksi organisaation historiaa, kulttuuria, arvoja, johtamista sekä henkilöstön pätevyyttä peilaava sisäinen toimintaympäristö luo perustan kaikille muille yrityksen riskienhallinnan osille. Sisäinen toimintaympäristö vaikuttaa strategioiden ja tavoitteiden asettamiseen, riskien tunnistamiseen ja arviointiin sekä riskien kohtaamiseen. Sisäinen toimintaympäristö vaikuttaa myös valvontatoimenpiteiden suunnitteluun ja toimintaan, raportointiin ja kommunikointiin sekä seurantaan. (COSO ERM 2004, 27.)

Organisaation riskienhallintafilosofia heijastuu kaikkeen, mitä organisaation johto tekee johtaessaan organisaatiota. Riskienhallintafilosofia sisältää yhteiset arvot ja asenteet joiden kautta organisaatio suhtautuu riskeihin ja muodostaa tapansa tunnistaa riskejä ja päättää niiden hyväksymisestä ja hallintatoimenpiteistä. Riskienhallintafilosofia näkyy toimintaohjeissa, kommunikaatiossa sekä päätöksenteossa. Kun organisaatiolla on kehittynyt riskienhallintafilosofia, joka on hyväksytty ja ymmärretty myös henkilöstön keskuudessa, luo tämä hyvät edellytykset hallita ja tunnistaa organisaation toimintaan kohdistuvia riskejä. Vaikka organisaation eri osissa voi olla esimerkiksi suurempi riskienottohalukkuus kuin toisissa yksiköissä, voidaan eri osien välisellä yhteistyöllä noudattaa organisaation riskienhallintafilosofiaa (COSO ERM 2004, 28.)

Riskienottohalukkuus on se määrä riskiä, jonka organisaatio on valmis hyväksymään toiminnassaan. Tämä harkinta liittyy kiinteästi riskienhallintafilosofiaan ja vaikuttaa organisaation kulttuuriin ja tapaan toimia. Strategian ja tavoitteiden asettamisessa tulisi analysoida riskienottohalukkuutta, ja näiden pitäisi olla linjassa keskenään. Riskienhallinnalla pyritään löytämään strategia joka on organisaation riskienottohalukkuuden mukainen. (COSO ERM 2004, 28)

Myös hallitustyöskentely on osa tärkeää osa sisäistä ympäristöä. Tehokkaalla hallitustyöskentelyllä voidaan varmistaa, että johto ylläpitää tehokasta riskienhallintaa. Hallituksen tulisi olla itsenäinen suhteessa toimivaan johtoon. Muun muassa hallituksen kokemus, osallistuminen, kyky arvioida toimintaa vaikuttavat sen asemaan organisaatiossa. Hallituksella tulisi olla kokemusta johtamisesta, teknisestä työskentelystä ja muista organisaation toimintaan liittyvistä osa-alueista, sekä tietynlainen asenne suorittaa sen vastuulle kuuluvia valvontatehtäviä. Tällä on suuri merkitys kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaikuttavuudelle. Jotta sisäinen ympäristö olisi tehokas, olisi hallituksen enemmistön muodostuttava organisaation ulkopuolisista riippumattomista jäsenistä. Riippumattomien hallituksen jäsenten kautta hallitus voi asettaa johdon toiminnan alttiiksi kysymyksille ja kriittiselle tarkastelulle. Riittävä määrä ulkopuolisia ja riippumattomia hallituksen jäseniä tarjoavat pait-

si hyviä neuvoja ja suuntia, toimivat myös tasapainottavana ja tarkistavana tekijänä organisaation johtamisessa. (COSO ERM 2004, 29.)

Rehellisyys ja eettiset arvot vaikuttavat organisaation sisäiseen ympäristöön. Kaiken eettisen toiminnan perustana on johdon rehellisyys. Johdon sitoutuminen eettisiin arvoihin ja rehellisyyteen vaikuttaa johtamistyyliin, mieltymyksiin ja arvoihin. Organisaation käyttäytymissääntöjä, tavoitteita ja strategioita voidaan johtaa eettisten arvojen pohjalta. (COSO ERM 2004, 29)

Organisaatioiden rakenteet muotoutuvat niille itselleen sopiviksi, mutta joka tapauksessa rakenteen tulee mahdollistaa riskienhallinnan tehokas toteuttaminen. Organisaatorakenne tarjoaa kehyksen suunnitella, toteuttaa, kontrolloida ja valvoa sen toimintoja. Rakenteessa tulee selvittää ja määritellä keskeiset vastuut ja velvollisuudet, sekä toimintaan sopivat raportointilinjat. (COSO ERM 2004, 31 - 32)

Vastuut ja velvollisuudet kuvaavat, miten paljon yksilöille ja yksiköille jaetaan valtaa ja oikeuksia tehdä päätöksiä ja ratkoa ongelmia. Kriittiseksi haasteeksi COSO ERM:ssä nostetaan velvollisuuksien ja vastuiden jakaminen vain siihen pisteeseen asti, kuin on oleellista tehtävän suorittamisen kannalta. Päätöksenteon on perustuttava luotettavaan riskien tunnistamis- ja arviointikäytäntöön sekä käytäntöön riskeihin suhtautumisessa ja hallinnassa. Toinen haaste on saada henkilöstö ymmärtämään organisaation tavoitteet sekä oma vastuunsa omasta toiminnastaan. (COSO ERM 2004, 32 – 33.)

Henkilöstöresurssien hallintaan tulisi luoda standardit ja toimintamallit, jotka ohjaavat mm. rekrytointia, koulutusta, arviointia ja palkitsemista edistävät eettistä käyttäytymistä ja osaamista. Henkilöstön osaamisesta huolehtimista on korostettava jo rekrytointivaiheessa, ja myös sen jälkeen. Väärinkäytöksistä tulee seurata sanktioita. Hyvällä henkilöstöpolitiikalla voidaan toisaalta viestiä sitoutumista asiantunteviin ja luotettaviin työntekijöihin, ja toisaalta viestittää että sääntöjen rikkomista ja väärinkäytöksiä ei suvaita. (COSO ERM 2004, 34.)

Ylimmän johdon asenteen ja huolenpidon organisaation tehokkaasta riskienhallinnasta tulee olla ehdoton ja selkeä. ”Tehkää kuten minä sanon, ei kuten minä teen” ei ole tässä yhteydessä ollenkaan toimiva ajatusmalli. (COSO ERM 2004, 34.)

3.3.1.2 Tavoitteenasettelu

Ennen kun voidaan tunnistaa tapahtumia tai arvioida riskejä ja vastata niihin, täytyy asettaa tavoitteet. Riskienhallinnalla varmistetaan, että johdolla on käytössään prosessi tavoitteenasetteluun. Ta-

voitteet eivät saisi olla keskenään ristikkäisiä ja niiden tulisi tukea organisaation toiminta-ajatusta ja olla sopusoinnussa organisaation riskinottohalukkuuden kanssa. Strategiset tavoitteet kuvaavat johdon tekemiä valintoja joilla se pyrkii luomaan arvoa sidosryhmilleen. Ne auttavat myös tunnistamaan kriittisiä menestystekijöitä, joiden tulee toteutua jotta organisaatio pääsee tavoitteeseensa. Strategisiin tavoitteisiin voidaan päästä monilla keinoilla, mutta lähestymistapaa miettiessään joutuu johto punnitsemaan eri vaihtoehtoihin liittyviä riskejä ja niiden vaikutuksia. Strategian asettamisvaiheessa voidaan käyttää erilaisia riskien tunnistamis- ja arviointitekniikoita. (COSO 2004, 35.)

COSO ERM:ssä tavoitteet on kategorisoitu strategisiin (*strategic*), toiminnallisiin (*operations*) tavoitteisiin, raportoinnin tavoitteisiin (*reporting*) ja sovellettavien lakien ja määräysten noudattamista koskeviin tavoitteisiin (*compliance*). Nämä luokat ovat erillisiä, mutta päällekkäisiä. Yksittäinen tavoite voi osua myös useampaan kategoriaan. Nämä luokat ovat löydettävissä kaikista organisaatioista. Toiminnalliset tavoitteet viittaavat organisaation toimintojen tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Raportointia koskevilla tavoitteilla pyritään saavuttamaan oikea-aikaisen ja luotettavan tiedon tuottaminen päätöksenteon perustaksi. Vaatimustenmukaisuutta koskevat tavoitteet puolestaan tähtäävät ohjeiden, lakien, säännösten ja sopimusten noudattamiseen. (COSO 2004, 35 – 40)

Raportoinnin luotettavuutta ja lakien ja määräysten noudattamista koskevat tavoitteet ovat pitkälti organisaation omassa päätösvallassa. Siksi COSO ERM:n mukaan on kohtuullista olettaa, että riskienhallinnalla kyetään varmistamaan niiden toteutuminen. Strategisissa ja toiminnallisissa tavoitteissa kohdataan usein organisaatiosta riippumattomiakin ulkoisia tapahtumia. Riskienhallinnalla tähdätäänkin siihen että organisaation johto saa ajoissa tiedon strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisvauhdista. (COSO 2004, 5.)

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kannalta on olennaista, että henkilöstö ymmärtää organisaation tavoitteiden yhteyden omaan toimintaansa. Tavoitteiden tulee olla ymmärrettäviä ja mitattavassa muodossa. Organisaatiotasoisista tavoitteista johdetaan pienempiä, organisaation läpäiseviä tavoitteita, jotka ohjaavat organisaation eri toimintoja. (COSO 2004, 36)

Tavoitteita asettaessaan johdon tulee huomioida, että ne ovat linjassa strategian ja riskinottohalun kanssa. Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa keskeiset menestystekijät ja riskit, arvioida riskit, kehittää vastatoimenpiteet ja kontrollit sekä raportointijärjestelmät. Riskienhallinta pyrkii luomaan organisaation johdolle varmuutta siitä, että organisaatio kulkee toiminnassaan oikeaan suuntaan. Jos strategiasta aiheutuvat riskit ovat ristiriidassa riskinottohalukkuuden kanssa, täytyy strategiaa tarkistaa. (COSO ERM 2004; 39.)

3.3.1.3 Tapahtumien tunnistaminen

Tapahtumat ovat peräisin sekä sisäisistä että ulkoisista lähteistä, ja ne vaikuttavat strategian ja tavoitteiden täytäntöönpanoon. Tapahtumilla voi olla joko negatiivisia tai positiivisia vaikutuksia, tai niitä molempia. Negatiiviset tapahtumat edustavat riskejä ja edellyttävät johdolta arviointia ja vastauksia. Positiiviset tapahtumat tarkoittavat mahdollisuuksia, jotka johdon on kanavoitava strategiaan ja tavoitteiden asettamiseen. Lukemattomat ulkoiset ja sisäiset tekijät aiheuttavat tapahtumia, joilla on vaikutusta strategian toteutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Osana kokonaisvaltaista riskienhallintaa johdon on tärkeää ymmärtää näitä tekijöitä ja niistä virtaavia tapahtumatyyppejä. (COSO 2004, 41.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta auttaa johtoa ymmärtämään tapahtumien lähteitä, ja tapahtumia joita niistä aiheutuu. Esimerkkinä ulkoisista tapahtumalähteistä ovat talous, ympäristö, politiikka, sosiaalinen ympäristö ja teknologia. Sisäisiä tapahtumalähteitä puolestaan ovat organisaation perusrakenne, henkilöstö, prosessit ja teknologia. Tapahtumalähteiden tunnistaminen on tärkeää, jotta voidaan keskittyä tunnistamaan tapahtumia jotka vaikuttavat organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Tapahtumat tulee tunnistaa paitsi organisaation tasolla, myös toimialatasolla. (COSO 2004, 42 - 43.)

Riskeistä halutaan tunnistaa vain merkittävimmät, joten riskien arviointia ei tehdä vielä tässä vaiheessa riskienhallintaprosessia. Tapahtumien tunnistamisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi listoja toimialan yhteisistä tapahtumista, sisäisiä analyysejä, prosessianalyysejä ja seurantalistoja. Tapahtumat eivät yleensä tapahdu eristyksissä. Näin ollen yhden tapahtuman toteutuminen saattaa aiheuttaa myös seuraavan tapahtuman toteutumisen. Tapahtumat voidaan jakaa kategorioihin, jolloin voidaan ehkä paremmin ymmärtää mahdollisia seurausvaikutuksia. (COSO 2004, 45.)

3.3.1.4 Riskien arviointi

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kontekstissa riskien arviointi (*risk assesment*) ei ole kertaluonteista, vaan jatkuvaa ja toistuvaa toimintaa. Riskien arvioinnissa tutkitaan odotettuja ja odottamattomia, ulkoisista ja sisäisistä lähteistä aiheutuvia tapahtumia, jotka voivat vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Johdon tulee ottaa huomioon monenlaisia tapahtumia, jotka vaikuttavat organisaation riskiprofiiliin. Johto arvioi riskejä niiden todennäköisyyden ja vaikutusten näkökulmasta. Johdon tehtävänä on päättää, miten paljon huomiota pitäisi antaa riskien arvioinnille. Todennäköisyyden ja vaikutuksien ollessa pieniä, ei vaadita suuria toimenpiteitäkään. Analyysin on oltava varovainen ja rationaalinen, ja arviot pohjautuvat usein aiempaan dataan. Luotettavan tiedon hankkiminen voidaan suorittaa sekä sisäisellä että ulkoisella tiedon hankinnalla. (COSO 2004, 49 - 50.)

Riskien arvioinnissa käytetään sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia tekniikoita. Kvalitatiivisilla menetelmillä voidaan yrittää päästä yhteisymmärrykseen riskein vaikutuksista ja todennäköisyyksistä esimerkiksi haastatteluilla ja työpajoilla. Nämä tekniikat voivat vaihdella organisaatioittain ja toimialoittain. Riskien ollessa toisistaan riippuvaisia ja yhteneväisiä, tulisi johdon käsitellä nämä tapahtumat yhdessä. Riskien yhteisvaikutus voi olla suuri, jolloin se tulee arvioida yhdellä kertaa. (COSO 2004, 52.)

3.3.1.5 Riskeihin vastaaminen

COSO ERM:ssä riskeihin vastaamisen keinot jaetaan neljään osaan:

1. Riskejä vältetään poistamalla toimintoja, joissa on suuri riski.
2. Riskien merkitystä voidaan vähentää joko pienentämällä riskin todennäköisyyttä tai vaikutusta.
3. Riskien merkitystä voidaan pienentää vähentämällä todennäköisyyttä tai vaikutusta jakamalla riski esimerkiksi vakuutuksien tai ulkoistamisen keinoilla.
4. Voidaan päättää että riskin vaikutuksen ehkäisemiseksi ei tehdä mitään toimenpiteitä, ja riski hyväksytään.

Menetelmien valinnassa johdon tulisi ottaa huomioon riskeihin vastaamisen vaikutukset riskin todennäköisyyteen ja vaikutuksiin, toimenpiteiden kustannus-hyöty – suhde sekä mahdolliset hyödyt, joita voidaan saavuttaa riskiin vastaamisen jälkeen. Tyypillisesti riskeihin vastataan yhdistelemällä eri keinoja. (COSO 2004, 55 – 57.)

Sen lisäksi että pyritään negatiivisten puolien ehkäisemiseen, tulisi riskienhallinnassa ja hallintakeinojen valinnassa tulisi aina ottaa huomioon myös riskien positiivisten vaikutusten mahdollistaminen. Johto saattaa tunnistaa esimerkiksi koko alalle uusia työkäytäntöjä, jotka puolestaan mahdollistavat uusia tilaisuuksia. Tapahtumat, joilla on positiivisia vaikutuksia (mahdollisuudet), voidaan kanavoida takaisin strategia- ja tavoitteenasetantaprosessiin (COSO 2004, 57.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta edellyttää, että riskejä tarkastellaan koko organisaation laajuisesti tai portfolionäkökulmasta. Tyypillisesti käytetään lähestymistapaa, jossa riski ensin tarkastellaan kunkin liiketoimintayksikön, osaston tai toiminnan näkökulmasta ja vastuullinen johtaja arvioi yksikön riskien yhdistelmää suhteessa sen tavoitteisiin ja riskinsietokykyyn. Kun riskejä tarkastellaan portfolionäkökulmasta, voi se suhteuttaa niitä vahvistamaansa riskinottohalukkuuteen. Tarvittaessa johto voi päättää kannustaa yksittäisiä toimialoja tai yksiköitä hyväksymään suurempia riskejä, mikäli kokonaisriskitaso pysyy riskinottohalun ja -kyvyn rajoissa. (COSO 2004, 60.)

3.3.1.6 Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteillä eli kontrolleilla tarkoitetaan käytäntöjä ja sääntöjä, jotka varmistavat johdon riskien hallintakeinojen olevan käytössä. Valvontatoimenpiteet ovat yhteydessä riskien hallintakeinoihin. Kun johto valitsee riskille hallintakeinot, tulee sen valita myös valvontatoimenpiteet joilla varmistetaan hallintakeinojen toteutuminen. Valvontatoimenpiteet voivat olla esimerkiksi ehkäiseviä tai paljastavia toimenpiteitä tai johdon kontrolleja. (COSO 2004, 61.)

3.3.1.7 Tieto ja viestintä

Riskienhallinnan tärkeydestä, tavoitteista, riskin sietokyvystä ja riskienottohalukkuudesta välittyvä tieto edellyttää levitäkseen toimivaa kommunikaatiota eli viestintää. Johdolle ja henkilöstölle on välityttävä selkeä viesti siitä, että riskienhallinnan luotettavuus tulee ottaa vakavasti ja mikä on heidän oma roolinsa siinä. Tiedon kulku on organisaatiossa tärkeää, jotta ihmiset voivat suorittaa tehtäviään. Tietoa käytetään paitsi strategian tukena, myös sisäisten toimintojen pohjana. (COSO ERM 2004, 67).

Tietoa tarvitaan organisaation jokaisella tasolla. Johto voi saada informaatiota monista sisäisistä tai ulkoisista lähteistä. Informaatiota on monenlaista, se voi olla määrällistä tai laadullista sekä virallista tai epävirallista. Johdon tehtävänä on suodattaa tiedosta olennainen ja hyödynnettävissä oleva tieto. Tätä varten organisaatiossa on oltava toimivat rakenteet ja informaatiokanavat. Informaatiokanavat voivat olla virallisia tai epävirallisia. Organisaation informaatiokanavien tulisi olla riittävän ketteriä, jotta tietoa voidaan jakaa tehokkaasti ulkoisten kumppanien kesken. Informaatiokanavat tulee mukauttaa aina kulloisiakin tarpeita vastaaviksi. (COSO 2004, 67 - 68.)

Organisaatio hankkii tietoa siltä ajalta ja sillä tarkkuudelta, kuin sille on tärkeätä riskin sietokyvyn kannalta. Informaation tulee olla laadukasta, jotta se hyödyttää organisaation riskienhallintaa. Informaatio mukautuu organisaation sisällä johtoa sekä riskienhallintatehtävissä toimivaa henkilöstöä palvelemaan muotoon. Tiedon on oltava oikeata, oikea-aikaista ja oikeille henkilöille suunnattua. (COSO 2004, 67 - 68.)

Viestintä on osa informaatiota ja tiedonvälitystä. Organisaatio tarvitsee sekä sisäistä että ulkoista kommunikaatiota. Kommunikaation tulisi välittää tietoa riskienhallinnan merkityksestä ja tärkeydestä, organisaation tavoitteista, riskin sietokyvystä ja riskienottohalukkuudesta, käsitteistä ja riskienhallinnan vastuista. (COSO 2004, 71.) Viestin tulee tavoittaa sekä johto että henkilöstö. Henkilöstölle tulee luoda käsitys siitä, että organisaation toimintaan liittyvistä rajoitteista tai ongelmista

halutaan kuulla. Joskus tarvitaan virallisia raportointikanavia, joskus taas epävirallisempia keinoja. (COSO 2004, 72.)

3.3.1.8 Seuranta

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan onnistumista tulee tarkkailla ja seurata, koska organisaation riskienhallinta muuttuu ajan myötä. Esimerkiksi riskeihin vastaamisen keinot tai kontrollit voivat menettää vaikutustaan tai organisaation tavoitteet voivat muuttua. Johdon tulee huolehtia siitä, että riskienhallinta jatkuu vaikuttavana. Seuranta voi tapahtua valvontamekanismien kautta tai erillisinä arviointina, tai näiden yhdistelmällä. Jatkuva seuranta on erillisiä arviointeja tehokkaampaa, sillä se on jatkuvaa, reagoivaa ja osa organisaation normaalia toimintaa. Erillisten arviointien etuna on virheiden nopeampi havaitseminen. (COSO ERM 2004, 75.)

Arvioinnit tarkentavat organisaation tietoisuutta oman riskienhallintansa toimivuudesta. Usein arviointi tapahtuu itsearviointina, jolloin vastuullinen henkilö arvioi johtamansa toiminnan osalta riskienhallinnan toimivuutta. Sisäiset tarkastajat voivat myös arvioida päivittäisen toimintansa yhteydessä riskienhallinnan toimivuutta. Arviointi voidaan myös tilata kokonaan ulkopuoliselta toimittajalta. (COSO ERM 2004, 77.)

Arvioinnissa keskeistä on tuntee organisaation toiminta, riskienhallinta ja sille asetetut tavoitteet. Riskienhallinnan dokumentoinnin tarkkuus voi eri organisaatioissa vaihdella. Ainakin isommissa organisaatioissa on usein laadittu kirjalliset ohjeet tai riskienhallintapolitiikat, mutta yksi varminnista tietolähteistä on riskienhallinnasta vastaava johto. (COSO ERM 2004, 78.)

3.3.2 ISO 31000 -standardi

Kansainvälinen ISO 31000 standardi suosittelee, että organisaatiot toteuttavat ja kehittävät jatkuvasti puitteita, joiden tarkoitus on yhdistää riskienhallintaprosessi organisaation yleiseen hallintotapaan, strategiaan ja suunnitteluun, johtamiseen, raportointiprosesseihin, toimintaperiaatteisiin, arvoihin ja kulttuuriin. (ISO 31000, 6.)

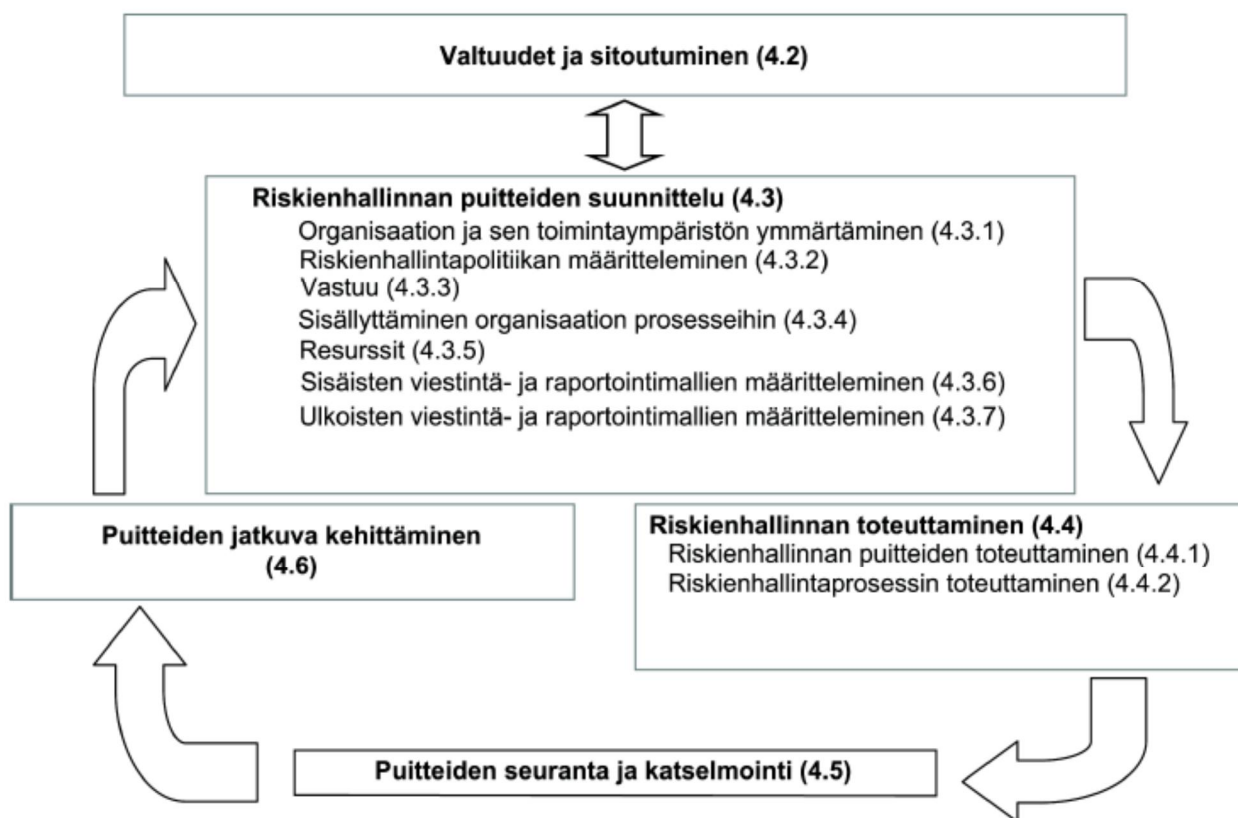
Organisaatiot hallitsevat riskejä tunnistamalla ja analysoimalla niitä ja arvioimalla, olisiko riskiä muutettava riskin käsittelyllä, jotta organisaation riskikriteerit täyttyisivät. Tässä prosessissa ja kaikissa sen vaiheissa organisaatiot viestivät ja vaihtavat tietoa sidosryhmiensä kanssa, sekä seuraavat ja katselmoivat riskiä ja sitä muuttavia hallintakeinoja varmistuakseen riskien käsittelyn riittävydestä. (ISO 31000.)

ISO 31000 standardissa määritellään ne periaatteet, joita organisaation on noudatettava kaikilla tasoillaan, jotta riskienhallinta olisi vaikuttavaa. Periaatteiden mukaan:

- a) riskienhallinta luo lisäarvoa
- b) riskienhallinta on keskeinen osa organisaation prosesseja
- c) riskienhallinta on osa päätöksentekoa
- d) riskienhallinnan lähtökohtana on epävarmuuden huomioon ottaminen
- e) riskienhallinta on järjestelmällistä, jäsenneiltyä ja ajantasaista
- f) riskienhallinta perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon
- g) riskienhallinta on tilannekohtaista
- h) riskienhallinta ottaa huomioon inhimilliset ja kulttuuriset tekijät
- i) riskienhallinta on avointa ja kattavaa
- j) riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa
- k) riskienhallinta tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä (ISO 31 000;10, 22).

Riskienhallintaprosessin tulisi olla olennainen osa johtamista, sisällytetty organisaation kulttuuriin ja käytäntöihin ja mukautettu organisaation liiketoimintaprosesseihin sopivaksi. Standardin mukaan riskienhallinnan onnistuminen riippuu sen perustana olevien johtamisrakenteiden vaikuttavuudesta sekä järjestelyistä joilla riskienhallinta sisällytetään organisaation kaikkien tasojen toimintaan. Riskienhallinnan puitteet (kuvio 4) varmistavat, että riskienhallintaprosessista saadaan tietoa, ja tietoa voidaan käyttää päätöksenteon ja vastuiden perustana kaikilla olennaisilla organisaation tasoilla. (ISO 31 000, 26)

Riskienhallinnan puitteilla pyritään auttamaan organisaatioita sisällyttämään riskienhallinta osaksi johtamisjärjestelmää. Organisaatioiden tulisi rakentaa puitteet omia tarpeitaan vastaaviksi. Johdolta edellytetään vahvaa ja jatkuvaa sitoutumista sekä strategista ja perusteellista suunnittelua, jotta kaikki organisaation tasot saadaan sitoutumana riskienhallintaan. (ISO 31000, 26.) Kuviossa 4 on kuvattu riskienhallinnan puitteiden eri osien väliset suhteet.



Kuvio 4 Riskienhallinnan puitteet ja sen osien väliset suhteet (ISO 31000, 26)

ISO 31000 -standardissa on määritelty tehokkaan riskienhallinnan ominaisuuksia. Tehokkaan riskienhallinnan tärkeimmät lopputulokset ovat:

- 1) ajantasainen, oikea ja kattava käsitys riskeistään, sekä
- 2) riskit ovat organisaation riskikriteerien mukaisia (ISO 31000, 48.)

Tehokkaaseen riskienhallintaan sisältyy standardin mukaan myös kattava, selvästi määritelty ja täysin hyväksytty vastuu riskeistä, hallintakeinoista ja riskinkäsittelytehtävistä. Riskienhallintaa sovelletaan kaikessa päätöksenteossa siinä määrin, kun se on tarkoituksenmukaista. Kaikki riskienhallinnan osat ovat edustettuina organisaation tärkeimmissä päätöksentekoprosesseissa. Tehokkaaseen riskienhallintaan kuuluu jatkuva tiedonvaihto ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien kanssa. Kattava ja tiheä raportointi merkittävimmistä riskeistä sekä riskienhallinnan tasosta kehittävät huomattavasti organisaation hallintotavan vaikuttavuutta. Tehokas riskienhallinta on sisällytetty organisaation hallintorakenteeseen. (ISO 31000, 48 - 50).

3.3.3 Riskienhallinta osana kuntakonsernin valvontaa

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa (HE 24/2012 vp, 11; Suomen Kuntaliitto 2013, 4). Val-

tuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 13 §). Perusteisiin tulisi sisällyttää määräykset ainakin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista kunnassa ja kuntakonsernissa (HE 24/2012 vp, 12).

Keskeinen valtuuston ohjausväline on hallintosääntö, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (Kuntalaki 50 §; Suomen Kuntaliitto 2013, 3). Kaupungin toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (Kuntalaki 69 §).

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kuntalain 23 §:ssä kunnanhallitukselle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon vastuutehtävää sekä kuntalain 24 §:ssä kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon, taloudenhoidon ja kunnan muun toiminnan johtotehtävää. (Harjula & Prättälä 2012, 211.) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi toteutua osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytäntöjä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta (HE 24/2012 vp, 11; Suomen Kuntaliitto 2013, 5).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden määrittelyn tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja tilivelvollisia viranhaltijoita sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa. Sisäinen valvonta on prosessi, johon osallistuvat organisaation hallitus, johto ja muu henkilöstö. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia. Sisäisen valvonnan prosessissa pyritään saavuttamana kohtuullinen varmuus siitä, että toimintojen tehokkuudelle ja tarkoituksenmukaisuudelle, taloudellisen tiedon ja raportoinnin luotettavuudelle sekä lakien ja sääntöjen noudattamiselle asetetut tavoitteet saavutetaan. (HE 24/2012 vp, 11; Suomen Kuntaliitto 2013, 4.)

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (KL 25 a §). Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. (KL 23 §) Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. (KL 24§). Näin ollen operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tehtäviin.

Liikelaitosten osalta johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä (KL 87 c §) ja liikelaitoksen johtaja huolehtii liikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä (KL 87 d §). Kuntayhtymissä päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin (useimmiten valtuusto). (KL 81 §: Suomen Kuntaliitto 2013, 4.)

Kunnan konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle yhteisöjä koskevien säännösten mukaisesti. Tällöin konserniyhteisöjen tulee ottaa riskienhallinnassaan huomioon emoyhteisönsä omistajapolittiset tavoitteet ja konserniohjeet hyvän hallintotavan mukaisesti. Konserniyhteisöjen tulee myös raportoida konsernijohtolle niiden merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä. (HE 24/2012, 12.)

Kunnan toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. (KL 69§). Selonteon laatiminen on aikaisemmin perustunut kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Nyt yleisohjeen vaatimukset otettiin lain tasolle. (Suomen Kuntaliitto 2013, 4; Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009, 17 – 19)

Kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa annetaan edelleen ohjeet selonteon sisällöstä. Jos kunnan sisäisessä valvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjauksesta. Selonteossa käydään läpi sisäisen valvonnan eri kohdealueet, joihin lukeutuu myös riskienhallinnan järjestäminen. Yleisohjeen mukaan selonteon valmistelu on perusteltua vastuuttaa eri tehtäväalueille siten, että lauta- ja johtokunnat ja niiden alainen toimialajohto valmistelevat kunnanhallitukselle osaltaan selonteossa esitettävät tiedot sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä. Yleisohjeen mukaan riskienhallinnan tasoa ja riittävyttä tulee selonteossa arvioida varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen sekä vahinkoihin liittyvissä riskeissä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009, 18 – 19.)

Kirjanpitolautakunnan yleisohjeen (2009) mukaan toimintakertomuksessa osana konsernivalvonnan selontekoa tehdään selkoa riskienhallintajärjestelmien toimivuudesta tytäryhteisöissä. Kunta voi konserniohjeessa ohjata tytäryhteisöjä riskienhallinnassa. Konsernijohto voi ohjata ja koordinoida

tytärtyhteisöjä riskikartoituksen tekemisessä ja muissa riskienhallintaan liittyvissä asioissa. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2009, 33).

Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston yleisohjeessa annetaan ohjaavia kysymyksiä riskienhallinnan arvioimiseksi: Ensinnäkin, tulee tehdä selkoa onko riskienkartoitus kunnassa ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti? Toisaalta, onko riskienhallinta ja seuranta vastuutettu selkeästi ja onko siihen riittävä asiantuntemus? Kolmanneksi, onko onnistuttu toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakkoinnissa. Vastaavilla kysymyksillä voidaan arvioida myös tytärtyhtiöiden riskienhallintaa ja konserniohjausta. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2009; 19, 33).

Tilintarkastajan on kuntalain mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (Kuntalaki 73 §). Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta.

3.3.4 Kuntakonsernin riskiprofiili

Tutkimuskysymyksen kannalta keskeistä on määritellä riskiprofiilin käsite. Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kunnan toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2013, 18.) Tässä tutkimuksessa riskiprofiililla tarkoitetaan kunnan tilinpäätöksen toimintakertomukseen sisältyvää arviota kuntakonsernin merkittävistä riskeistä.

Riskienhallinnan viitekehikoissakin painotetaan tavoitteiden kannalta merkittävimpiä riskejä (Martens & Rittenberg 2012, 4). ISO 31000 -standardin mukaan riskiprofiililla tarkoitetaan riskien joukon kuvausta. Tähän riskien joukkoon voi kuulua koko organisaatiota, sen osaa koskevia, tai muulla tavalla määriteltyjä riskejä. (ISO 31000, 18.)

COSO ERM:n (2004) mukaan riskejä tulisi tarkastella joko organisaation laajuisesti tai portfolionäkökulmalla. Portfolionäkökulma voidaan saavuttaa esimerkiksi keskittymällä suuriin riskeihin, tapahtumakategorioihin yksiköissä tai riskiin organisaatiossa kokonaisuudessaan. Portfolionäkökulmassa johto arvioi, mahtuuko riski organisaation toivottujen rajojen sisälle. (COSO 2004, 59). Leino ym. (2005, 132) mukaansa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteutuksella haetaan riskien analysoimiseen ja mittaamiseen yhtenäistä käytäntöä, joka kattaa kaikki yrityksen eri yksiköt. Näin saadaan tasapainoinen ja yhteismitallinen koko yritystä koskevista riskeistä. (Leino, ym. 2005, 132.)

Suomisen (2005) mukaan riskien tunnistamisen, arvioinnin ja riskianalyysin avulla yritys voi määrittää riskiprofiilinsa. Tuntiessaan riskiprofiilinsa tarkasti, voi yritys edetä riskienhallintaprosessissaan riskien käsittelyvaiheeseen. (Suominen 2005, 156). Suominen (2005, 149) kirjoittaa myös riskikartoista, jotka näyttävät yrityksen riskikentän ja erilaisten riskien keskinäisen järjestyksen. Riskikarttojen tunteminen ja luotettavat riskianalyysit korostuvat, kun halutaan soveltaa kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa riskienhallinnasta. Banhamin (2004, 70) mukaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan soveltaminen edellyttää, että organisaatio tuntee riskinsä erityisen tarkasti (Banham 2004, 70).

Myös Ilmosen ym. (2013, 10) riskienhallintanäkemys lähtee organisaation riskikuvan luomisesta. Näkökulma on tällöin yksittäisten riskien sijasta merkittävimpien riskien muodostamassa kokonaisuudessa. Riskiprofiilia voidaan kutsua myös riskisalkuksi. Riskisalkun avulla johto voi merkittävät liiketoimintapäätökset tietoisena yrityksen merkittävimmistä riskeistä ja siitä, miten tehtävä päätös todennäköisesti muuttaa tätä riskien kokonaisuutta. Riskikuvaa tulee päivittää ja seurata säännöllisesti. Riskikuvaan kuuluu myös analyysi yrityksen riskinkantokyvystä. (Ilmonen, ym. 2013, 10.)

Kunnan riskejä voidaan luokitella monin eri tavoin. Hallituksen esityksessä (24/2012 vp, 4) kunnan ja kuntakonsernin riskit luokitellaan ensinnäkin toiminnallisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja omaisuusriskeihin. Toisaalta jakoa voidaan tehdä strategisten, operatiivisten ja perinteisten vahinkoriskien välillä. Tätä jakoa käyttää myös Kuntaliitto suosituksessaan (2013). Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Riskit voivat toteutuessaan vaikuttaa kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. (Suomen Kuntaliitto 2013, 5)

Riskit voidaan jakaa myös liikeriskeihin ja vahinkoriskeihin. Liikeriskeillä voidaan tarkoittaa riskejä, joissa toisaalta on menetyksen mahdollisuus, mutta toisaalta voiton mahdollisuus. Tyypillisesti nämä riskit liittyvät esimerkiksi kysynnän ja tarjonnan arviointiin ja taloudellisen kehityksen ennakointiin. Näitä riskejä ei yleensä voida siirtää vakuuttamalla, vaan ne jäävät omalle vastuulle. Kuntaliitto lukee liikeriskeihin kuuluvaksi esimerkiksi yksityistämiseen, ulkoistamiseen, yhtiöittämiseen, omaisuuden hallintaan, kilpailuttamiseen, ulkomaiseen yhteistyöhön ja yhtiöiden myyntiin liittyviä riskejä. Vahinkoriskeihin on luokiteltu kuuluvaksi henkilöriskit (esim. työhyvinvointi), omaisuusriskit (tulipalot, vesivahingot ym.) ja toiminnan riskit (vastuuriskit, keskeytysriskit ym.). (Suomen Kuntaliitto 2000, 9 - 10.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen kunnan toimintaan vaikuttavat yleensä mm. toiminnalliset riskit, rahoitusriskit ja vahinkoriskit. Toiminnalliset riskit koskevat mm. henkilöstön

osaamista ja saatavuutta, tietojärjestelmien toimivuutta, suhdannevaihteluita ja lainsäädännön muutoksia. Rahoitusriskit voidaan ryhmitellä korkoriskiksi, valuuttariskiksi, likviditeettiriskiksi ja luottoriskiksi. Esimerkkinä korkoriskistä voidaan ilmoittaa korkoherkkien lainojen osuus kunnan korollisista lainoista. Vahinkoriskinä tulee ilmoittaa, kuinka paljon kunta käyttää vakuutuksia vahinkojen ja toiminnan keskeytymisen varalta. Lisäksi on suositeltavaa antaa tieto keskeisistä oikeudenkäynteistä sekä muista mahdollisista oikeudellisista tai viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä. Sama määritelmä on voimassa myös päivitetystä yleisohjeesta kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 18.)

3.4 Corporate governance

3.4.1 Corporate governancen merkitys

Corporate governance -teemaa on pidetty päämies-agenttisuhteen sovelluksena, sillä molempien taustalla on sama ongelma, eli johdon ja omistuksen eriytyminen toisistaan. Corporate governancelle pyritään kehittämään päämiesomistajan ja agenttiyhtiön välistä suhdetta sekä johdon vastuullisuutta, asemaa ja valvontaa. Nykyään mielletyn corporate governancen peruskysymys on se, miten yritysjohto saadaan toimimaan omistajien etujen mukaisesti. (Hirvonen, ym. 2003, 29; Valkama 2004, 43 – 44.)

Valkaman (2004) mukaan traditionaalinen neoklassinen yritysteoria ei ollut tehnyt eroa johdon ja omistajien välille, mutta 1930 -luvulla taloustieteen piirissä alkoi esiintyä näkemyksiä, joiden mukaan johdolla ja omistajilla voi olla erilaisia tavoitteita yrityksen resurssien käyttämisestä (Valkama 2004, 43 - 44). Agenttiteorian lähtökohtana on, että omistaja on päämies, ja yritysjohtaja toimii hänen agenttinaan. Tätä voidaan perustella yhtiön omaisuusluonnetta korostavalla käsityksellä, jonka mukaan yhtiö on sopimus, jonka avulla eri osapuolet luovat vaihtojärjestelmän raamit keskinäisiä transaktioita varten. Perustaltaan osakkeenomistajan ja yhtiön välinen suhde on omistussuhde, jossa omistaja pyrkii varmistumaan siitä, että agentti maksimoi omistaja-arvon ja aktivoi osinkotuoton. Tämän käsityksen nojalla yhtiön varoja voidaan pitää omistajien varallisuutena, ja johtajia ja yhtiön hallitusta osakkeenomistajien agenteina. Tyypillisesti omistajilla on rahat, mutta he haluavat käyttää johtajan liiketoiminnallista osaamista ja luovuttaa tälle olennaisen osan omasta vallastaan. Omistajien ja johdon intressit saattavat olla ristiriitaisia jolloin omistajat esimerkiksi pyrkivät maksimaaliseen tuotto-riski -suhteeseen ja johto puolestaan voi tavoitella oman varallisuuden kasvattamista ja hyvää kuukausipalkkaa. Tällöin johtajan riski voi keskittyä edustamaansa yhtiöön, mutta sijoittaja voi hajauttaa riskinsä useaan yhtiöön. Tämän vuoksi omistajalla päämiehenä on intressi valvoa agentin työskentelyä. (Hirvonen, ym. 2003, 30 - 31; Valkama 2004, 43).

Yksi agenttiteorian taustalla vaikuttava ongelma on informaatiokuilu (informaation epäsymmetria). Yritysjohto tietää aina enemmän kuin sijoittajat yrityksen todellisesta tilasta sekä tulevaisuuden näkymistä ja riskeistä (Hirvonen, ym. 2003, 219 – 222). Tavallisesti johdolla on yrityksen tilasta olennaisesti parempi tieto kuin omistajalla, jolloin agentti toimii tilanteissa, joissa informaatio on epäsymmetristä. Päämiehen pitäisi kyetä valvomaan sitä, että agentti toimii oikeaan suuntaan, riittävän tehokkaasti ja ottaa oikeansuuntaisia riskejä. (Laesterä 2010, 32; Miihkinen 2013b, 32.) Sijoittajat ovat tänä päivänä entistä enemmän varuillaan ja vaativat kontrolloidumpaa tietoa, jotta informaatiokuilu johdon ja sijoittajan välillä ei olisi niin suuri. (Hirvonen, ym. 2003, 25 – 26.) Miihkisen (2013b) mukaan hyvällä riskitiedottamisella pörssiyhtiö voi alentaa sijoittajien informaatoriskiä. Riskitiedottaminen on haastavaa, koska se on usein tekstimuotoista. Yritys voi täyttää juridisen tiedottamisvelvollisuutensa tiedottamalla hyvin pintapuolisesti sanomatta sijoittajan kannalta mitään relevanttia. (Miihkinen 2013b, 32.)

Corporate governance on mekanismi, jonka avulla johdetaan ja valvotaan liiketoimintaa, jolloin se voidaan nähdä tilivelvollisuuden synonyyminä (Leino, ym. 2005, 124.) OECD:n määritelmän mukaan corporate governancella pyritään määrittelemään organisaation johdon, hallituksen, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien välisiä suhteita ja toisaalta asettamaan yhtiön tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi ja suorituksen valvomiseksi (OECD, 2004, 11). Corporate governance sisältää yritykselle ja sen hallitukselle kuuluvat velvoitteet, jotka tulevat omistajilta ja pääomamarkkinoilta sekä myös asiakasmarkkinoilta, yhteiskunnalta ja muilta keskeisiltä sidosryhmiltä (Alftan, ym. 2008, 11). Iso-Britanniassa toimiva riskienhallinnan foorumi ALARM on määritellyt corporate governancen järjestelmäksi, jolla varmistetaan organisaatioiden toiminnan avoimuus, rehellisyys ja vastuullisuus. Se määrittelee roolit, vastuualueet ja tilivelvollisuudet jokaiselle toimijalle ylimmästä johdosta lähtien. (ALARM 2001, 2.)

Corporate governancelle ei ole vakiintunutta suomenkielistä käännöstä. Usein näkee käytettävän termejä johtamis- ja hallintojärjestelmä, hyvä hallintotapa, omistajaohjaus ja yhtiön hallinta. (Hirvonen, ym. 2003, 22; Alftan, ym. 2008, 12; Leino, ym. 2005, 123.) Kuntaliitto on käyttänyt suosituksessaan suomenkielistä termiä hyvä hallinto- ja johtamistapa (Suomen Kuntaliitto 2009, 12).

Osakeyhtiölain (OYL) mukaan hallitus on vastuussa yhtiön hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, ja näin ollen se vastaa myös organisoinnin toteutumisen valvonnasta (OYL 6:2 §). Sisäinen valvonta on osa corporate governancea, ja riskienhallinta on corporate governance -ajattelun mukaan olennainen osa organisaation sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että yrityksen asettamat tavoitteet saavutetaan, resursseja käytetään taloudellisesti ja

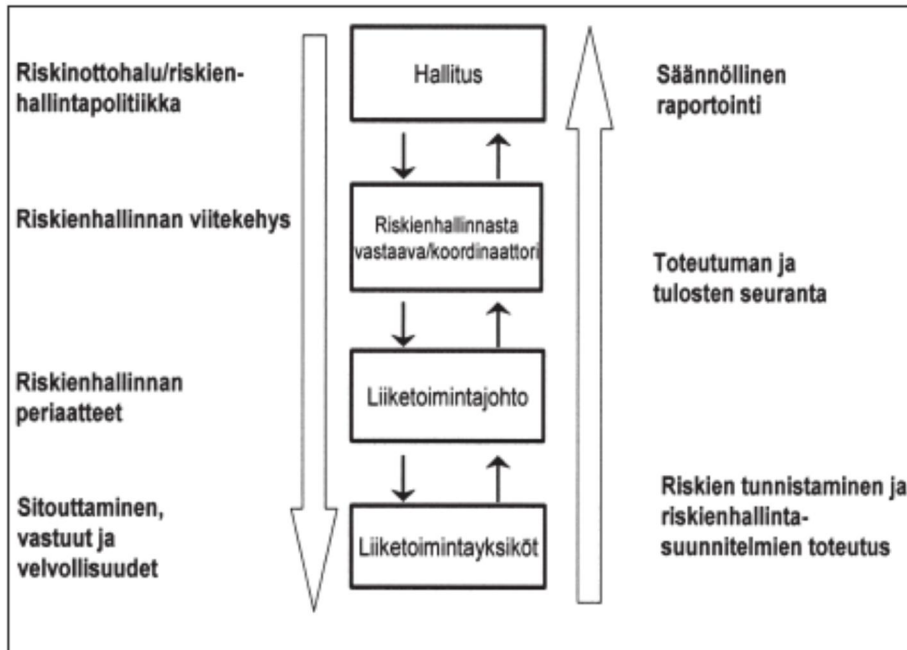
tehokkaasti sekä riskejä hallitaan asianmukaisesti ja riittävästi. Sisäisen valvonnan tavoitteena on myös huolehtia, että yrityksen raportointijärjestelmät tuottavat luotettavaa ja oikeaa tietoa, ja yritys noudattaa toiminnassaan sitä koskevaa sääntelyä. Tällöin yhtiön johdon tehtäviin kuuluu myös huolehtia, että riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty (Leino, ym. 2005, 125.)

Organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmä määrittelee, millainen riskienhallinnan strateginen taso organisaatiossa vallitsee (Halla, ym. 2003, 58). Hirvosen ym. (2003) mukaan hallituksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on liiketoimintariskien arvioiminen ja mitoittaminen. Corporate governance -ajatteluun kuuluu hallituksen jäseniltä edellytettävä sopiva kokemus ja ammattitaito, jolloin tältä tulisi löytyä kyky kyseenalaistaa yhtiön toimintaa sekä tulisi olla johtamisosaamista, toimialatuntemusta, laskentatoimen tuntemusta, kokemusta riskien hallinnasta sekä olla riippumaton suhteessa yhtiöön. Parhaatkaan investointilaskelmat eivät korvaa yleisen arviointikyvyn puutetta. (Hirvonen, ym. 2003, 187 – 190).

Hallitus ja toimitusjohtaja toteuttavat sisäistä valvontaa joko itse tai avustajia käyttäen. Hallituksen tulee seurata, ohjata ja valvoa toimitusjohtajan ja muun toimivan johdon toimintaa yhtiön juoksevassa hallinnossa. Hallituksen mahdollisuudet tähän valvontaan riippuvat paitsi hallituksen jäsenten asemasta ja asiantuntemuksesta, myös siitä, millaista tietoa se saa yhtiöstä. Toimitusjohtajalla on asemaansa perustuen enemmän tietoa yhtiöstä kuin hallituksella. Informaation epäsymmetrian ongelmaa pyritään ratkaisemaan toimivalla raportointijärjestelmällä. Hallituksen on oltava valvonta-tehtävässään oma-aloitteinen ja aktiivinen, jotta valvonta ei jää yksinomaan toimitusjohtajalta saadun informaation varaan. Hallituksen tulee saada oikea-aikaista ja riittävää tietoa toiminnan kannalta merkittävistä seikoista. (Hirvonen, ym. 2003, 219 – 222). Johto voi omalla tietoisuudellaan lisätä henkilöstön tietoisuutta siitä, mitä riskejä yrityksen liiketoimintaan kuuluu ja mitä riskejä voidaan tai halutaan hallita ja mitä riskejä liiketoiminta on valmis ottamaan (Halla, ym. 2003, 58).

Riskienhallinnan keskeiset motiivit ovat yhtiön olemassaolon ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Hallituksen tulisi hyväksyä yhtiölle riskienhallinnan tavoitetila ja riskienhallintapolitiikka. (Hirvonen, ym. 2003, 229 – 233.) Leino ja kumppanit (2005) jakavat riskienhallintaan liittyvän ohjeistuksen ja dokumentaation kolmeen portaaseen, joita ovat 1) riskienhallintapolitiikka, 2) riskienhallinnan periaatteet ja 2) toimintapolitiikat (Leino, ym. 2005, 128). Toimitusjohtajan tehtävänä on huolehtia näiden asioiden valmistelusta ja taustaselvityksistä yhtiössä. Yhtiössä voi toimia myös erillinen riskienhallintatoiminto, jolloin se valmistelee konkreettisen riskienhallintasuunnitelman hallituksen hyväksyttäväksi sekä koordinoi ja kehittää riskienhallintaa ja siihen liittyvää raportointia.

Vähintään kerran vuodessa tulisi hallituksen päivittää kokonaiskuvansa yhtiön riskiasemasta ja riskienhallinnan tilasta. Riskienhallinnan toimivuus edellyttää myös toimivaa ja selkeää raportointia. Toimintaperiaatteet ja menettelytavat on jalkautettava koko organisaatioon. (Hirvonen, ym. 2003, 229 – 233.) Organisaation johdon roolia riskienhallinnassa kuvataan kuviossa 5.



Kuvio 5 Johdon rooli riskienhallinnassa (Leino, ym. 2005, 131)

Corporate governancen suomalaisen sääntelyn ydin on osakeyhtiölaki, mutta sääntelyä löytyy myös muusta lainsäädännöstä, etenkin sopimus-, kauppaa-, arvopaperimarkkina- ja insovenssioikeudellisesta normistosta, kuten arvopaperimarkkina- ja tilintarkastuslaista. Lainsäädännön lisäksi corporate governance voidaan ymmärtää itsesääntelynä, jolloin tarkoitetaan corporate governance -ohjeita, -suosituksia ja -koodeja, sekä yhtiöjärjestyksiä ja työjärjestyksiä (Mähönen & Villa, 2010, 1 - 7). OMX Nordic Exchange Group Oy, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat julkaisseet jo vuodesta 2003 lähtien omia suosituksiaan listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiksi (Alftan, ym. 2008, 19). Myös listaamattomille yhtiöille on oma, hieman kevyempi suosituksensa (Keskuskauppakamari 2006a).

Riskeihin liittyvää informaation epäsymmetriaa on pyritty kaventamaan esimerkiksi yritysten ja kuntien kirjanpitoa ohjaavassa normistossa. Kirjanpitolain 3:1.5 §:n mukaan yrityksen on hallituksen toimintakertomuksessa arvioitava kirjanpitovelvollisen toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja samoin kuin sen taloudellista

asemaa ja tulosta (Kirjanpitolaki 3:1.5 §). Tätä sääntelyä täsmennetään kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa toimintakertomuksen laatimisesta (Kirjanpitolautakunta 2006). Yleisohjeessa yrityksille annetaan ensimmäistä kertaa työkaluja, kuinka kertoa tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimmistä riskeistään. Siinä on myös määritelty keskeiset riskiluokat ja niihin kuuluvat asiat. (Miihkinen 2013b, 32.)

3.4.2 Corporate governance kunnissa

Keskuskauppakamari on vuonna 2006 antanut kannanoton koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämistä (Keskuskauppakamari 2006b). Kannanoton mukaan myös kunta- ja valtio-omisteisten osakeyhtiöiden tulisi omaksua hyvän hallinnointitavan ja siihen liittyvän toiminnan läpinäkyvyyden periaatteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta suosituksen tavoitteet ovat samat kuin listatuilla yhtiöillä. Näin halutaan varmistaa, että toiminta on tehokasta ja tuloksellista, informaatio luotettavaa ja että säännöksiä ja toimintaperiaatteita noudatetaan. (Alftan, ym. 2008, 22.)

Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2009 suosituksensa kuntakonsernin hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. Suosituksella on pyritty täydentämään muun muassa kuntalakiin ja osakeyhtiölakiin perustuvia menettelytapoja sekä kuntien konserniohjeita. (Suomen Kuntaliitto 2009, 14.) Tavoitteena on ollut yhtenäistää konserniohjauksen kannalta konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä. Näin on pyritty varmistamaan, että tytäryhtiöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskien hallinta. Hyvän hallinto- ja johtamistavan määrittelyllä halutaan osaltaan varmistaa, että kunnan omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisuutena turvaten. (Suomen Kuntaliitto 2009, 13.)

Suositus on laadittu ajatellen lähinnä liiketoiminnallisesta tai yhteiskunnallisesta perustehtävästä katsottuna merkityksellisimpiä konserniyhteisöjä. Tämä tarkoittaa sitä, että yksittäisen kuntakonsernin tulee ottaa tämä huomioon arvioidessaan ja laatiessaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia suosituksiaan tytäryhtiöilleen. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat suositukset hyväksyy kunnanhallitus tai valtuusto ja tytäryhtiöiden hallitukset. Corporate governance -suosituksen ohjausvaikutus tulee siitä, että tytäryhtiöiden tulee toiminnassaan noudattaa itselleen hyväksymiään suosituksista ilmeneviä periaatteita. (Suomen Kuntaliitto 2009, 13 - 15.)

Yhtiön toiminnan arvioimiseksi on konsernijohtoon saatava riittävästi tietoa yhtiön riskienhallinnasta. Suositus sisältää suosituksen myös valvonnan järjestämisestä ja riskien hallinnasta. Toiminnan ja

sen tehokkuuden edellytyksenä on, että toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi ja sisäisen valvonnan toteuttamiseksi on olemassa riittävät ja kattavat tiedot. Siksi sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee saada olennaiseksi osaksi yhtiön toiminnan johtamista, suunnittelua, päätöksentekoa ja valvontaa. (Suomen Kuntaliitto 2009, 38.) Suosituksen mukaan riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnan ohjausta ja palveluiden laadun varmistamista sekä valvontajärjestelmää. Riskienhallinnan avulla pyritään varmistamaan, että yhtiön liiketoimintaan vaikuttavat riskit tunnistetaan, niitä arvioidaan, hallinnan menettelyt määritellään ja niiden tehokkuutta seurataan.

Riskienhallinnan raportointi tulisi kytkeä osaksi toiminnan ja talouden säännöllistä seurantaa ja raportointia. Yhtiön hallituksen kokonaisvastuuseen kuuluu yhtiön toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen, arvioiminen ja hallinnan tehokkuuden seuranta. Tätä hallituksen kokonaisvastuuta ei poista edes konsernijohtoon mahdollisesti antamat yleisohjeet riskienhallinnan järjestämisestä. Kuntaliiton suosituksen mukaan yhtiön hallituksen on selostettava toimintakertomuksessa tai vastaavassa kertomuksessa hallituksen tietoon tulleita merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä periaatteet, joiden mukaan riskienhallinta on järjestetty. Mikäli kuntakonsernin antamasta riskienhallinnan järjestämisestä ja toteuttamisesta koskevasta ohjeistuksesta poiketaan, tulisi siitä ilmoittaa kirjallisesti konsernijohtolle tai sen määräämälle taholle. (Suomen Kuntaliitto 2009, 40 - 41.)

4 TUTKIMUSKONSERNIEN RISKIPROFIILI

4.1 Tutkimuskaupungit

Tampere on 220 579 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee Pirkanmaan maakunnassa. Asukasmäärän perusteella Tampere on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki. (Väestörekisterikeskus, <http://www.vrk.fi/default.aspx?docid=7767&action=publish>).

Tampereen kaupungilla on yhteensä 26 osakeyhtiötä tai säätiötä, jotka katsotaan omistussuuden tai määräysvallan kautta kuuluvan konsernin tytäryhtiöksi tai säätiöksi (Tampereen kaupungin talousarvio 2014, 165).

Strategisen ohjauksen näkökulmasta Tampereen konserniin on katsottu kuuluvaksi peruskunnan ja määräysvaltaan perustuvien tytäryhteisöjen lisäksi liikelaitokset (7 kpl), osakkuusyhteisöt (11 kpl) ja kuntayhtymät (5 kpl) (Tampereen kaupunki 2010, 8).

Oulun kaupunki on asukasmäärällä mitattuna Suomen viidenneksi suurin kaupunki 193 825 asukkaallaan (Väestörekisterikeskus, <http://www.vrk.fi/default.aspx?docid=7767&action=publish>).

Maantieteellisesti Oulu sijaitsee Pohjois-Pohjanmaalla ja on Pohjois-Pohjanmaan maakunnan keskustaajama.

Oulun kaupunkikonserniin kuuluu toiminnallisesta näkökulmasta peruskunnan lisäksi liikelaitokset (15 kpl), kehittämisrahasto (1 kpl), tytäryhtiöt (37 kpl), osakkuusyhtiöt (16 kpl), kuntayhtymät (3 kpl) ja merkittävimmät säätiöt (4 kpl). Konsernin ytimen muodostaa Oulun kaupunki (peruskunta + liikelaitokset), jonka yhteenlaskettu omaisuus on noin 65 % koko konsernin omaisuudesta.

Turussa asui joulukuun 2013 tilastojen mukaan 182 255 henkilöä. Turku on asukasmäärällä mitattuna Suomen kuudenneksi suurin kaupunki. (Väestörekisterikeskus, <http://www.vrk.fi/default.aspx?docid=7767&action=publish>).

Turun kaupunkikonsernissa oli vuoden 2013 lopussa 45 tytäryhteisöä. Strategisia yhteisöjä on vuoden 2013 alussa ollut 24. Strategisella yhteisöllä tarkoitetaan yhtiötä tai säätiötä, jonka Turun kaupunginhallituksen konsernijaosto on määritellyt strategiseksi yhteisöksi konserniohjeissa tai päätöksellään erikseen. Strategisissa yhteisöissä yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on merkittävä rooli yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa (Turun kaupunki, konserniohjeet, luku 2).

Liitteessä 1 on kuvattu vuoden 2012 tilinpäätöksien mukaiset konsernirakenteet tutkimuskohteiden osalta.

4.2 Tutkimuskaupunkien merkittävimmät riskit

Taulukkoon 1 on koottu tutkimuskaupunkien tilinpäätösten toimintakertomuksiin kirjatut konsernin merkittävimmät riskit. Kaupunkien omissa riskien luokitteluissa on hieman eroja, mutta tässä taulukossa arviot on pyritty luokittelemaan yhteen malliin, joka pohjautuu kaupunkien omaan jaotteluun ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaiseen riskien luokitteluun. Liitteessä 1 esittää kaupunkien arviot merkittävistä riskeistä kokonaisuudessaan.

Riskiluokka			
Toimintaympäristö	Tampere	Oulu	Turku
toiminnan suunnittelu			
talouskasvu ja maailmantalous			
julkisen sektorin rahoitus			
valtionosuuksien leikkaukset			
globaali kilpailu			
kuntien velvoitteiden lisääminen			
strategisten hankkeiden toteuttaminen			
korjausvelka			
Toiminnalliset riskit	Tampere	Oulu	Turku
Henkilöstö			
henkilöstön saatavuus			
henkilöstön osaaminen, motivaatio, kehittäminen			
avainhenkilöriskit			
irtisanomissuoja			
esimiestyö			
Energia			
energiahuolto			
hintariskit			
polttoaineriskit			
volyymiriskit			
poliittiset riskit			
operatiiviset riskit			
Vedenhankinta			
vesihuoltoverkoston riskit			
vedenhuollon järjestäminen			
sopimusriskit			
Muita toiminnallisia riskejä			
imageriskit			
johtamisjärjestelmän toimivuus			
ympäristöriskit			
palveluiden saatavuus			
palveluiden laatu			
pandemiat			
ICT-riskit*			
Tietojärjestelmien jatkuvuus ja luotettavuus			
Tietojärjestelmien häiriöttömyys			
Käyttäjien osaaminen			
Tietoliikenteen toimivuus			

Päällekkäiset kehittämisprojektit			
Avainhenkilöriskit ja osaaminen			
ICT -hankintaprosessit ja sopimushallinta			
Tietoturvallisuus			
Vahinkoriskit	Tampere	Oulu	Turku
Palvelutuotannon turvallisuus			
Omaisuuteen kohdistuvat vahinkoriskit			
Henkilöstön turvallisuus			
Pandemiat			
Sisäilmaongelmat			
Ilkivalta, muut vahingonteot			
Taloudelliset riskit	Tampere	Oulu	Turku
Kustannusten nousu			
Ennustettavuus			
Talouden epätasapaino			
Korvausvaatimukset			
Ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen			
Rahoitusriskit	Tampere	Oulu	Turku
Lainat rahoituslaitoksilta			
Luottoriskit			
Takausvastuut			
Takausvastuut konserniyhteisöille			
Sijoitustoiminnan rahoitusarvopaperit			
Likviditeettiriski			
Valuuttamääräiset lainat			
Suojaamattomat lainat (korkoriski)			
Liikkeeseenlaskijariski			
Normaalit markkinatalouden riskit (tytäryhtiöt)			
Rahoitusmarkkinoiden muutokset			
Omaisuuksien arvo			

*Oulussa omana luokkana

Taulukko 1 Kuntakonsernien merkittävimmät riskit

Tytäryhtiöiden toiminnasta aiheutuvia toiminnallisia riskejä on johdettavissa energia- ja vesihuol-
lost. Tytäryhteisöihin liittyy myös taloudellisia riskejä. Nämä riskit liittyvät takauksiin ja antolai-
naukseen. Toisaalta tytäryhtiöt ovat alttiita normaaleille markkinatalouden riskeille (Tampereen
kaupunki, tilinpäätös 2012.) Turussa viitataan satamatoiminnan merkittävimpiin riskeihin, jotka
liittyvät haitallisten aineiden vuotoihin sekä muihin onnettomuuksiin kuten tulipaloihin. (Turun
kaupunki, tilinpäätös 2012.)

Kaikki tilinpäätöksen arviossa kuvatut riskit eivät yhden toiminnon tai omaisuuserän osalta aiheuta
merkittävää riskiä, mutta ne voivat toteutuessaan aiheuttaa merkittävän riskin jossakin muualla, tai
muodostaa merkittävän kokonaisriskin. Tällaisena Tampereen tilinpäätöksessä mainitaan esimer-
kiksi kaupunkirakenteeseen ja kiinteistöihin kohdistuvat putkirikot ja verkostovahingot sekä ilkival-
ta ja vahingonteot. (Tampereen kaupunki, tilinpäätös 2012.)

	Oulu	Tampere	Turku
Arvio riskienhallinnan järjestämisestä	<p>Vastuu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä on toimitielimillä ja johdolla. Riskienhallinnan koordinointi ja kehittäminen on konsernipalvelujen talous ja omistajaohjaus - palvelualueen tehtävä. Kaupunginjohtaja on nimennyt erillisen riskienhallinnan työryhmän ko. tehtäviin. Riskienhallinnan ohjeistus tullaan uudistamaan ja liittämään osaksi sisäisen valvonnan yleisohjetta.</p>	<p>Riskienhallinnan toteutus on vastuutettu kaupungin johto- ja toimintasäännöissä sekä tilivelvollisen johdon päätöksissä. Häiriötilanteiden aikaista toimintaa varten on johtosäännön mukainen johtoryhmä ja sen tilannekuvaryhmä.</p> <p>Osa toimintayksiköistä on tehnyt vuoden 2012 aikana yksikkökohtaisia valmiussuunnitelmia. Toimintayksiköissä on toimivaltaisen viranomaisen hyväksymät riskienhallintasuunnitelmat. Osa suunnitelmista on päivitetty vuonna 2012, osa vaatii pikaista päivittämistä.</p> <p>Riskienhallinnan raportointi toteutettiin tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä, kun kaikki toimintayksiköt arvioivat riskienhallinnan tilaa Selonteko konsernivalvonnasta ja kehittämistoimenpiteitä. Kaupunginhallitus hyväksyi Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikkaa koskevan päivityksen 25.6.2012 ja tietoturvapoliitiikkaa koskevan päivityksen 26.11.2012.</p> <p>Toimintavuoden aikana on panostettu kaupungin tietoturvan kehittämiseen. Esillä on ollut myös kaupungin vakuutus- turvan uudelleen järjestäminen, jolloin on muun muassa parannettu vakuutusturvaa suurvahinkojen osalta. Tulevien vuosien kehittämiskohteena on strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen liittyvän riskienhallinnan ja konserniohjauksen selkeyttäminen.</p>	<p>Vuoden 2012 toimintakertomuksen selonteon mukaan kaupungin riskienhallinnan menettelyt on määritelty karkealla tasolla vuonna 2010 hyväksytyssä riskienhallinnan oppaassa.</p> <p>Riskien tunnistaminen ja arviointi sekä niiden hallitsemisen, valvomisen ja raportoinnin säännönmukaiset menettelytavat tulevat olemaan riskienhallinnan tilikauden 2013 kehittämiskohteita. Riskienhallinnan perustaso on aiempien kokemusten nojalla riittävä, mutta riskienhallinnan siirryttyä tilikauden loppupuolella suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen tullaan aiemmin noudatettuja periaatteita tarkentamaan kehittämisen ohella tilikauden 2013 aikana.</p> <p>Riskikartoitusten päivittäminen sekä riskienhallinnan seuranta ja vastuuttaminen eri toimialoilla tulevat olemaan avainasemassa riskienhallinnan menettelyitä päivitettäessä.</p>
Selonteko konsernivalvonnasta (riskienhallintajärjestelmien toimivuus)	<p>Tytäryhtiöiden riskienhallinta on yksi keskeisistä kehittämiskohteista. Oulun kaupungin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä käy merkittävimpien tytäryhtiöiden riskienhallintasuunnitelmat läpi vuoden 2013 aikana.</p>	<p>Tampereen kaupungin tilinpäätöksen konsernivalvonnan selontekoon kuuluu tytäryhteisöjen riskienhallintajärjestelmien arviointi. Selonteon mukaan tytäryhteisöjen riskienhallintaa ja sen periaatteita ohjataan konserniohjeen ja Corporate Governance -ohjeen avulla. Tämän ohjauksen lisäksi on tehty määrajoin selvityksiä yhteisöjen johtamisen, valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja kehityksestä.</p> <p>Kaupunkikonsernin riskienhallinta ja sen seuranta on vastuutettu konsernijohtoon osalta ja konsernin tytäryhteisöissä ei ole havaittu merkittäviä riskejä.</p>	<p>Tytäryhteisöjen riskikartoitusten taso vaihtelee ja konserniohjauksen kehittämisessä yksi painopistealueita tulee olemaan konsernin riskienhallintajärjestelmän toimivuuden varmistaminen.</p> <p>Riskienhallinta ja sen toimivuuden seuranta on vastuutettu kaupunginjohtajan alaisuudessa toimivalle riskienhallintapäällikölle. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan tytäryhteisöjen riskienhallinta on toteutettu asianmukaisesti. Merkittäviä riskejä ei toteutunut tilikauden aikana.</p>

Taulukko 2 Toimintakertomuksen arviot riskienhallinnan järjestämisestä sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuudesta tytäryhtiöissä (tilinpäätökset 2012)

Taulukossa 2 on kuvattu kaupunkien tilinpäätöksiin sisältyvät arviot riskienhallinnan järjestämisestä sekä konsernivalvonnan selontekoihin sisältyvät arviot riskienhallintajärjestelmien toimivuudesta tytäryhtiöissä.

4.3 Tutkimuskaupunkien riskienhallinnan menettelytavat

4.3.1 Oulu

4.3.1.1 Hallintosääntö

Oulun kaupungin hallintosäännössä on säädetty kaupungin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vastuista. Hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteista ja linjauksista sekä edellyttää, että kaupungin/kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. (Oulun kaupunki, hallintosääntö 16 §.)

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla on operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä. Tarkastustoimikunta valmistelee sisäisen valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet kaupunginhallitukselle päätettäväksi. (Oulun kaupunki, hallintosääntö 16 §.)

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet ja johtavat viranhaltijat vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä ja asianmukaisesta toimivuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Toimielinten on sisällytettävä vuosittain toimintakertomukseensa arvio sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä kaupunginhallituksen sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selontekoa varten. (Oulun kaupunki, hallintosääntö 16 §.)

Konsernipalvelujen talous ja omistajaohjauksen palvelualueen tehtävänä on koordinoida ja kehittää kaupungin ja kaupunkikonsernin riskienhallintaa. (Oulun kaupunki, hallintosääntö 16 §.)

4.3.1.2 Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan perusteet

Oulun kaupunginvaltuusto on 14.10.2013 hyväksynyt Oulun kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisen perusteet. Perusteilla luodaan puitteet järjestää ja yhdenmukaistaa kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tavoitteena on vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 2.) Perusteissa kaupunginvaltuusto edellyttää, että kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan perusteet koskevat kaikkia valvonnasta vastuussa olevia kaupungin toimielimiä ja johtoa. Kaupunkikonserniin kuuluvien tytä-

yhteisöjen on noudatettava Oulun kaupungin konserniohjetta. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 2.)

Oulun kaupungin tytäryhtiöiden on myös noudatettava hyvä hallinto- ja johtamistapasuosituksen sisäistä valvontaa ja kokonaisvaltaista riskienhallintaa koskevaa ohjeistusta. Kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestäminen kuuluu tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 2.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa täydennetään hallintosäännössä määrättyjä tarkastustoimikunnan tehtäviä. Perusteiden mukaan tarkastustoimikunta valvoo ja arvioi sisäisen valvonnan, konsernivalvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä, riittävyyttä ja tehokkuutta. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 2.)

Lakisääteisiä menettelyjä ja kaupunginvaltuuston hyväksymiä perusteita täydentämään on laadittu Oulun kaupungin sisäistä valvontaa ja kokonaisvaltaista riskienhallintaa koskeva ohje, jossa käsitellään yksityiskohtaisemmalla tasolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työtä (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 3). Ohjeessa määritellään Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsitteet, riskienhallintaa ohjaavat periaatteet ja riskienhallintaprosessi sekä kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja heidän vastuunsa. Lisäksi tarkastellaan keskeisiä Oulun kaupungin toimintaprosesseja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 2.) Tilivelvolliselle johdolle esitetään menettelyjä ja keinoja, joilla se voi edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa ja varmentaa sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan toimivuutta ja asianmukaisuutta. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 2.)

Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan perusteiden tarkoituksessa ja tavoitteissa todetaan, että Oulun kaupunkikonserni on laaja, monilla eri toimialoilla toimiva konserni. Sisäisen valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon organisaatorakenne sekä toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus. Lisäksi on varmistettava, että sisäinen valvonta on riittävää ja oikeassa suhteessa toiminnan sisältämiin riskeihin. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 2.) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki Oulun kaupungin toiminnot: sekä oma toiminta että toiminta, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun tai muiden velvoitteiden nojalla.

Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 3).

Konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginjohtajisto ja konsernipalveluiden hallintojohtaja. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 3).

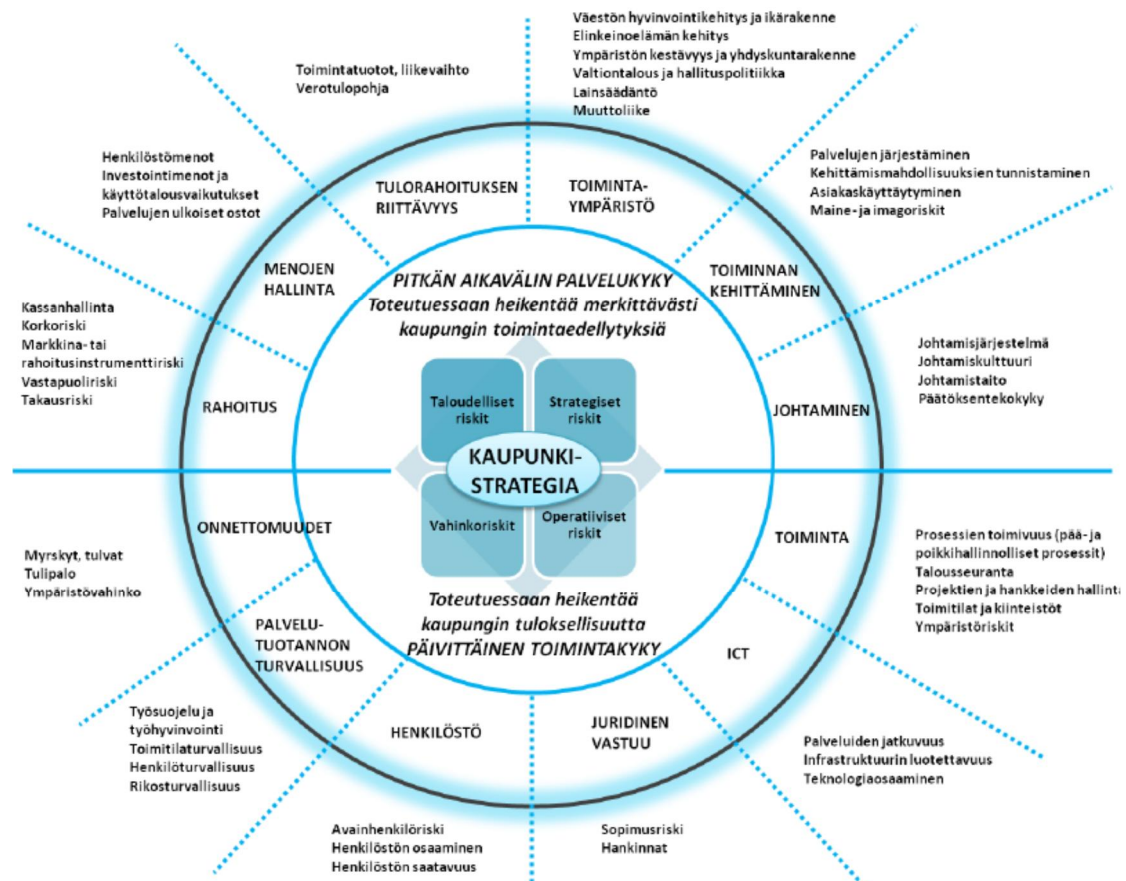
Apulaiskaupunginjohtajat, johtavat viranhaltijat ja esimiehet vastaavat sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ja jatkuvasti kehittää ammatillista osaamistaan. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 3).

Oulun kaupungin sisäisen valvonnan mallissa viitataan COSO -viitekehykseen ja sen osatekijöihin. Mallissa sisäisen valvonnan osa-alueiksi määritellään johtamistapa- ja organisaatiokulttuuri, kokonaisvaltainen riskienhallinta, valvontatoimenpiteet sekä seuranta ja arviointi. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 8). Vastaavasti riskienhallinnassa noudatettavat periaatteet mukailevat ISO 31000 standardia. Oulun kaupungin riskienhallinnan periaatteiden mukaan Oulun kaupungin riskienhallinnassa on noudatettava ISO 31000 -standardin mukaisina riskienhallinnan periaatteita. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 4).

Toimielinten on laadittava toimialaansa koskeva riskienhallintasuunnitelma. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 4). Riskienhallintasuunnitelmassa kuvataan toimintaympäristö, riskienhallintaprosessin käytännön toteutus ja vastuut sekä määritellään käytettävät riskienhallintatoimenpiteet. Suunnitelma päivitetään talousarvion laadinnan yhteydessä vuosittain. Näin kullekin palvelualueelle, liikelaitokselle ja konsernipalveluille syntyy riskienhallinnan toimintamalli ja yhteinen käsitys prosessin tavoitteista ja vastuista. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 12.)

Oulun kaupungin riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin (kuvio 6). Riskit voidaan jakaa lisäksi kunnan ja kuntakonsernin sisäisiin riskeihin sekä ulkoapäin tuleviin riskeihin. Kaupunkikonsernin riskeillä tarkoitetaan Oulussa sellaisia strategisia, operatiivisia, taloudellisia ja vahinkoriskejä, jotka uhkaavat kaupunkikonsernin tavoitteita tai ovat muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Monet tämän tason riskeistä ovat sellaisia, joihin yksittäisen palvelualueen, liikelaitoksen, konsernipalveluiden tai tytäryhteisön hallintakeinoilla ei yksin voi vaikuttaa. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 11)

Riskienhallinnan on katettava kohtuullisella varmuudella kaikki olennaiset toiminnan riskit. Riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Ehdottoman varmuuden saaminen ei yleensä ole kustannus-hyöty -suhteeltaan kannattavaa. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet 2013, 11.) Riskien arviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin ja riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin. Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. Oulun kaupungin palvelualueet, liikelaitokset ja konsernipalvelut käyttävät riskien tunnistamisessa kuvion 6 mukaista Oulun kaupungin riskikarttaa. Suosituksena on, että riskienarviointi suoritetaan johtoryhmätasolla. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 14.)



Kuvio 6 Oulun kaupungin riskikartta (Oulun kaupunki 2013b, 11)

Strategiset riskit on määritelty riskeiksi, jotka liittyvät Oulun kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisille riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulo-rahoituksen riittävyyteen), investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä. Kuviossa 6 on kuvattu myös eri riskiluokkiin kuuluvien riskien vaikutuksia kaupungin toimintaan. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 10).

Riskit tunnistetaan ja kirjataan riskienarviointitaulukkoon, jonka avulla niitä analysoidaan. Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona. Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee nostaa. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 14.) Periaatteiden mukaan esimerkiksi äänestys-

sen jälkeen voidaan nostaa tarkempaan tarkasteluun 5 – 7 merkittävintä riskiä. Riskianalyysissä muodostetaan tarkka käsitys riskeistä. Riskianalyysi auttaa myös päätöksenteossa, kun ollaan valitsemassa erityyppisiä riskejä sisältävien vaihtoehtojen väliltä. Analyysissä arvioidaan riskien seurauksia ja riskienhallintakeinojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta, tapahtumien todennäköisyyksiä ja keskinäisiä riippuvuuksia. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 14).

Prosessin kaikkiin vaiheisiin sisältyy raportointi ja tiedonvaihto tarvittavien sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa. Riittäväällä sisäisellä ja ulkoisella raportoinnilla sekä tiedonvaihdoilla varmistetaan, että riskienhallintaprosessin toteuttamisesta vastaavat tahot ja sidosryhmät ymmärtävät päätöksenteon perusteet ja syyt siihen, miksi tiettyjä toimenpiteitä tarvitaan. (Oulun kaupunki 2013, 15.)

Taso tai toimija	Tehtävä tai vastuu
Kaupunginvaltuusto	Päättää Oulun kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.
Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on lisäksi velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonserneissa.
Tarkastustoimikunta	Valvoo ja arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä, riittävyyttä ja tehokkuutta. Valmistelee kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi kaupunkikonsernia koskevat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet.
Sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.
Lauta- ja johtokunnat sekä tytäryhteisöjen hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tekee osana toimintakertomustaan selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialtaan.
Apulaiskaupunginjohtajat, palvelualueiden johtajat, liikelaitosten johtajat, tytäryhtiöiden toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omista tehtävissään. Toimiminen annettujen ohjeiden mukaan.
Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä (KORI-työryhmä)	Konsernin riskienhallinnan koordinointi, kehittäminen ja tukeminen sekä konsernitason merkittävien riskien kokoaminen ja arviointi.

Taulukko 3 Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje 2013, 19).

Taulukossa 3 on määritelty Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä (KORI -työryhmä) on kaupunginjohtajan päätöksellä perustettu pysyvä työryhmä.

Oulun kaupungin tytäryhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolalle merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä. Käytännössä raportointi toteutetaan tytäryhteisön hallituksen laatimassa toimintakertomuksessa, jossa tulee selostaa hallituksen tietoon tulleet merkittävimmät riskit ja epävarmuustekijät sekä periaatteet, joiden mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Tytäryhteisön hallituksen on lisäksi raportoitava viipymättä yhtiön omistajaohjauksesta vastaavalle johtajalle, jos yhtiön toimintaan liittyvän merkittävän riskin realisoituminen on todennäköistä (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 4).

Strateginen ohjausjärjestelmä luo puitteet lautakuntien ja johtokuntien operatiiviseen toimintaan. Kaupunkistrategia sisältää myös omistajapoliittiset linjaukset. Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltaisen riskienhallinta ovat osa strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta, poikkeamiin reagoimista sekä suoriutumisen arviointia. Sisäiseen valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota organisaation ja sen toimintaympäristön laajentuessa ja muuttuessa. (Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 2013, 3; Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet 2013, 5 - 6).

4.3.1.3 Oulun kaupungin omistajaohjaus

Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset -asiakirja on laadittu vuodelle 2013. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi ja johtamisen välineeksi kaupungin päätöksentekijöille ja henkilöstölle, tytär- ja osakkuusyhteisöille sekä kuntayhtymille ja säätiöille tulevien yksittäisten päätösten tueksi (Oulun kaupungin omistajapolitiikka 2013, 6).

Valtuustokausittain hyväksyttävissä omistajapoliittisissa linjauksissa liitetään yhteen aktiivinen omistajuus ja kokonaisvaltaisen riskienhallinta. Aktiivinen omistajuus ja kokonaisvaltaisen riskienhallinta ovat osa johtamista, jolla varmistetaan kaupungin menestyksellinen toiminta. Kokonaisvaltaisen riskienhallinta tukee Oulun kaupungin strategista johtamista ja siihen sisältyy potentiaalisten toimintamahdollisuuksien kartoittaminen sekä niiden hyväksikäyttö. Riskienhallinta on jatkuva prosessi, joka voidaan siten nähdä arvoatuottavana tekijänä ja läpinäkyvyyden mahdollistajana. (Oulun kaupungin omistajapolitiikka 2013, 12.)

Oulun kaupungin konserniohjeen tavoitteena on kaupunkikonsernin johtamisen toimintaperiaatteiden yhtenäistäminen, kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnan läpinäkyvyyden lisäämi-

nen sekä kaupungin yhteisöstä saaman tiedon laadun parantaminen ja tiedonkulun tehostaminen. Konserniohje koskee Oulun kaupungin lisäksi ja sen tytäryhteisöjä sekä näiden tytäryhteisöjä. Kaupungin osakkuusyhteisöissä kaupungin edustajien tulee pyrkiä siihen, että kaupungin konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös näissä yhteisöissä. Ohjetta sovelletaan kunnallista liikelaitosta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat poikkeukset huomioiden myös Oulun Energia liikelaitokseen tytäryhteisöjä koskevien säädösten osalta ja Oulun Energia-konserniin, joka on muodostaa alakonsernin edellä kuvatussa tarkoituksessa. Konserniohjeessa linjataan kaupungin toimielinten toimivallanjaosta konserniohjauksessa. Tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta vastaa konsernipalvelujen hallintojohtaja. (Oulun kaupungin konserniohje 2013, 3 - 4).

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä -ohjeistus täydentää lakisääteisiä menettelytapoja ja konserniohjetta ja sillä on tarkoitus yhtenäistää Oulun kaupungin tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä. Näin halutaan varmistaa, että tytäryhtiöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäisen valvonta, riskienhallinta sekä kaupungin omistuksien tarkoituksenmukainen, luotettava ja tehokas, konserniedun turvaava hoitaminen. Suosituksessa ilmaistaan tiivistettyinä osakeyhtiölain yleiset periaatteet³, sekä tuodaan esille osakeyhtiölain mukaiset osakkeenomistajan, hallituksen ja toimitusjohtajan roolit ja niihin liittyvä toimivalta sekä selkeytetään eri roolien välistä työnjakoa ja vastuuta. (Hyvä hallinto – ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013.)

Tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajan on huolehdittava, että tytäryhtiössä noudatetaan konserniohjetta, hyvän hallinto- ja johtamistavan suositusta että konserniohjeen perusteella annettuja ohjeita. Suositusta noudatetaan Oulun kaupungin tytäryhtiöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä tai yhtiöjärjestyksestä muuta johdu. Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä -suositus ohjaa kaupunkia yhtiökokouksessa edustavia ja muita kaupungin puolesta omistajaohjausta käyttäviä. Oulun kaupungin tytäryhtiön hallitukseen valittujen jäsenten tulee tutustua kaupunginhallituksessa, tytäryhtiön yhtiökokouksessa ja hallituksessa hyväksyttyyn suositukseen ja noudattaa sitä hallitustyöskentelyssään. Tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajan tulee huolehtia hallituksessa hyväksytyn suosituksen antamisesta uudelle toimitusjohtajalle ja uusille hallituksen jäsenille heidän tultua valituksi tehtävänsä. (Hyvä hallinto – ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013, 3).

³ osakkeenomistajien yhdenvertaisuus, yhtiön toiminnan tarkoitus ja johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus (OYL 8 §)

Kokonaisvastuu tytäryhteisön riskienhallinnasta kuuluu yhteisön hallitukselle. Tytäryhteisön hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisössä on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaperiaatteet ja menettelyt osaksi johtamista ja päätöksentekoa ja että niiden toimivuutta yhteisössä seurataan. Tytäryhteisön toimitusjohtajan tai vastaavan on huolehdittava riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta. (Oulun kaupungin konserniohje 2013, 5; Hyvä hallinto – ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013, 11). Tytäryhteisön sisäinen tarkastus ja tilintarkastajat arvioivat prosesseja, joilla organisaatiossa varmistetaan, että merkittävät riskit on ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti. (Oulun kaupungin konserniohje 2013, 5).

Tytäryhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolle merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävyydestä. Toimintakertomuksessa tulee selostaa hallituksen tietoon tulleet merkittävimmät riskit ja epävarmuustekijät sekä periaatteet, joiden mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Tämän lisäksi tytäryhteisön hallituksen on raportoitava viipymättä yhtiön omistajaohjauksesta vastaavalle johtajalle, jos yhtiön toimintaan liittyvän merkittävän riskin realisoituminen on todennäköistä. (Oulun kaupungin konserniohje 2013, 5).

Hallituksen tehtävien ja tehokkaan toiminnan näkökulmasta hallituksen jäsenille on Oulussa asetettu vaatimuksia. Hallituksen jäsenillä olisi oltava muun muassa riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus, sekä asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen. Hallituksen jäseneksi valittavalla on oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Konsernivalvonnan avulla seurataan valtuuston tytäryhtiöiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista ja riskienhallintajärjestelmien toimivuutta. Tytäryhtiöille asetetut tavoitteet ohjaavat kaupungin edustajia tytäryhtiöiden toimielimissä. Hyvä hallinto – ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013, 7)

Konsernipalveluiden omistajaohjausryhmä antaa yksityiskohtaisempaa ohjausta sekä tukee tytäryhtiöitä tavoitteiden saavuttamisessa. Omistajaohjausryhmä järjestää vuosittain merkittävimpien tytäryhtiöiden toimitusjohtajille ja hallitusten puheenjohtajille kehityskeskustelut. Omistajaohjausryhmä tekee kaupunginhallitukselle analyysin vuosittain tytäryhtiöiden toiminnasta ja taloudesta. (Hyvä hallinto – ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä 2013, 12.)

4.3.1.4 Viranhaltijoiden haastattelut

Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan konsernin sisäinen valvontaympäristö tukee konsernijohdon mahdollisuuksia muodostaa käsitys koko kuntakonsernin merkittävistä riskeistä. Vuonna 2013 voimaan astunut monikuntaliitos Oulun kuntaliitos nousi haastatteluissa esiin johtamisjärjestelmän kehittämiseen liittyvänä mahdollisuutena. Erilaisten organisaatiokulttuurien yhteensovittaminen ei ole ollut yksinkertaista, mutta haastateltavien mukaan kuntaliitos on pakottanut kaupunkia miettimään johtamisjärjestelmäänsä ja riskienhallintaansa uusista näkökulmista. Kuntaliitoksen jälkeen on voinut rakentaa uutta järjestelmää, ja uusia ajatuksia on ollut muutoksen yhteydessä helppo viestiä ihmisille. Riskienhallinnan tietoisuuden katsottiin nousseen organisaatiossa merkittävästi viimeisen 1,5 vuoden aikana.

”Aina on parannettavaa, mutta se että riskienhallinta on koko ajan esillä, se jo parantaa niitä mahdollisuuksia.”

Oulun viranhaltijoiden haastatteluissa korostui ohjeistuksen tuoreus. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työn todettiin olevan vasta alussa. Liikkeelle on lähdetty peruskunnasta ja merkittävimmistä tytäryhteisöistä. Aluksi hallintokunnille ja merkittävimmille tytäryhteisöille on toimitettu excel -taulukko, johon nämä voivat arvioida riskejään. Vuoden 2014 kevään aikana on tarkoitus saada hallintokunnat ja tytäryhteisöt laatimaan riskienhallintasuunnitelmansa, jolla tarkoitetaan tässä riskienhallintaprosessin kuvausta. Tarkoituksena on, että ennen kuin lautakunta, johtokunta tai tytäryhteisön hallitus hyväksyy riskienhallintasuunnitelmansa, se käytettäisiin konsernihallinnossa arviotavana. Haastateltavat myönsivät, että Oulun kokoisen konsernin sisäisissäkin käytännöissä on kuitenkin vaihtelua, ja yhtenäistämisessä kehitettävää.

Uusi ohjeistus näkyy haastattelujen mukaan myös siinä, että riskiprofiili on kyllä tällä hetkellä ajan tasalla ja Oulun kaupunkikonsernin merkittävimpien riskien arvioinnissa otetaan huomioon myös tytäryhtiöiden riskit. Haaste liittyykin siihen, miten se saadaan pidettyä ajantasaisena, ja miten muuttuneista riskeistä saadaan tietoa. Tässä riskienhallinnan operatiivisen tason toiminta korostuu, ja suora yhteydenpito hallintokuntien ja tytäryhteisöjen välillä nousee suureen merkitykseen. Riskienhallinnan jalkauttamisessa operatiiviselle tasolle on merkittävä rooli riskienhallintapäälliköllä. Kaikkinensa järjestelmän ulottaminen koko konserniin on haastateltavien mukaan pitkä prosessi, jossa täytyy tehdä priorisointeja. Liikkeelle on lähdetty merkittävimmistä riskeistä ja toiminnoista, joita ovat esimerkiksi sähkön ja veden turvaaminen, sekä muiden keskeisimpien kuntapalvelujen tuottaminen.

Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan Oulun kaupungin riskiprofiili on jatkuvasti päivittyvä, joskin tilinpäätöksestä ilmenevä riskiprofiili on haastateltujen mukaan hyvin tiukka ja tiivis. Hallintokunnat ja tytäryhteisöt joutuvat arvioimaan riskejään tilinpäätösprosessin lisäksi myös laatiessaan seuraavan vuoden talousarviotaan. Tähän on haastattelujen mukaan muodostunut oma käytäntönsä. Tilinpäätöksen selonteon taustalla on paljon tietoa ja informaatiota, jota eri toimijat raportoivat ohjeistuksen mukaisesti. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan (KORI) -työryhmä käsittelee raportoidut riskit ja määrittelee konsernin kokonaisuuden kannalta merkittävimmät riskit tilinpäätöksen selonteoon.

Viranhaltijoiden mukaan Oulun konsernin riskienhallinnan vastuut on jaettu selkeästi johtosäännöissä. Tässä yhteydessä nostettiin esiin se näkökulma, että riskienhallinta on kuitenkin loppujen lopuksi tehtävä siellä, missä riskitkin ovat. Jokainen joka vastaa jostakin toiminnosta, vastaa myös toimintaan liittyvistä riskeistä ja riskien hallinnasta. Tämä vastuu on haastattelujen mukaan sisäistetty, ja pikemminkin hallintokunnista on kantautunut huolta siitä, miten asiat pitäisi hoitaa niin, että ne tulevat hoidettua kunnolla.

”Minusta niitä helpoimpia määriteltäviä on ne vastuut. On helppo tehdä ohjeita, mutta sitten on vaikeata se käytäntö. Että mennään sen johtamisen tueksi.”

”Kaikki ihmiset tekevät riskienhallintaa, mutta miten se on järjestelmällistä, niin se on ongelma.”

Poliittisella johdolla katsottiin olevan edellytykset muodostaa käsitys kuntakonsernin merkittävistä riskeistä ja arvioida päätösten todennäköisiä vaikutuksia konsernin riskiprofiiliin. Etenkin kaupunginhallituksella edellytyksien katsottiin olevan, ja riskeistä myös puhutaan kaupunginhallituksessa. Valtuuston kohdalla on keskeistä suhteuttaa edellytykset siihen, mikä on merkittävä riski. Valmistelijalla on suuri vastuu siinä, että riskit tuodaan esiin. KORI -työryhmän merkityksen katsottiin korostuvan tässä yhteydessä, koska sillä on edellytykset muodostaa käsitys kokonaisriskeistä, ja välittää sitä tietoa päätöksentekijöille.

Virallisten kommunikointitapojen todettiin olevan hyvällä tasolla, ja vastuun kommunikoinnista kuuluvan liiketoiminnasta vastaaville viranhaltijoille. Epävirallinen kommunikointi Oulun kaupungissa perustuu jo pitkään yhteiseen historiaan. Esimerkiksi hallitusten vaihtuessa vaalien jälkeen, järjestetään uusille hallitusten jäsenille koulutuksia, joissa halutaan jakaa tietoa ja antaa kasvot konsernin riskienhallinnalle. Haastattelujen mukaan ei riitä, että annetaan ohjeita, vaan viranhaltijoiden

pitää käydä esittäytymässä ja kertomassa tarjolla olevista palveluista ja tuesta. Riskienhallintapäällikön toimenkuvaan kuuluu yksityiskohtainen neuvonta ja konsultointi.

Keväisin yhtiöiden toimitusjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien sekä omistajan edustajan välillä pidetään kehityskeskustelut, asioita käydään läpi ja tietoja vaihdetaan. Myös emokunnan tavoitteista viestitään tällöin tytäryhtiön suuntaan. Jo ennen uutta ohjeistusta on kehityskeskusteluissa käyty läpi riskejä ja hallintakeinoja. Nykyään tytäryhteisöt on velvoitettu tekemään riskikartoitukset. Haastateltavat olivat uteliaita näkemään, miten uuden ohjeistuksen mukaisia velvoitteita tullaan noudattamaan.

”Kyllä se on minun juttu myös, että ”pakotetaan” täyttämään ne velvoitteet. Pidetään huoli siitä, että ne tekee sen.”

Tytäryhteisöt raportoivat riskeistään virallisesti tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa, sekä kehityskeskusteluissa. Sen lisäksi edellytetään, että uusista tai realisoitumassa olevista riskeistä tulisi raportoida välittömästi. Näin on käytännössä myös tapahtunut. Riskejä on tuotu esimerkiksi riskienhallintapäällikön tietoisuuteen kesken vuoden, jonka jälkeen niitä on käsitelty KORI -työryhmässä ja ryhdytty asian vaatimiin toimenpiteisiin. Haastateltavat katsoivat riskiraportoinnin olevan riittävää ja luotettavaa.

Tytäryhteisöjen edellytyksiä arvioida tekemiensä liiketoimintapäätösten vaikutuksia emokunnan riskiprofiiliin pidettiin omistajaohjauksellisena asiana, joka tulee esille esimerkiksi kehityskeskusteluissa. Isot päätökset ja riskit tulevat joka tapauksessa konsernitasolle arvioitavaksi. Yksikään konserniyhtiö ei voi tehdä merkittäviä päätöksiä ilman, että konserni tietäisi siitä. Konserniohjeessa on määritelty myös mm. konsernijohdon ennakkokäsityksen hankintamenettelystä.

Oulun kaupunkikonsernin tavoitteena on ollut luoda ohjeistus, joka tukee myös tytäryhteisöjen omaa riskienhallintaa. Yksityiskohtaista, tytäryhteisöjä velvoittavaa ohjeistusta ei ole laadittu, mutta esimerkiksi koulutuksilla halutaan tukea myös tytäryhteisöjen riskienhallintaa.

Oulun kaupunkikonsernin riskienhallinnan vahvuutena nähtiin ensinnäkin se, että riskienhallinnalla nähtiin olevan hyvin rakennetut puitteet. Ohjeistukset on saatettu ajan tasalle ja konsernihallinnossa on resursseja antaa tukea hallintokuntien ja konserniyhteisöjen riskienhallintaan. Riskienhallinta on myös integroitu osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamista. Se on ollut myös tavoitteena. Heikkoutena nähtiin vielä systemaattisuuden puuttuminen, ja riskienhallinnan tason vaihte-

leminen hallintokunnittain. edistämään. Riskien arvioinnin systemaattisuudessa ja aktivoinnissa käytännön tasolle on vielä haastateltujen mukaan kehittämisen varaa.

”Nimenomaan alhaalta nousee, jokaisella yksittäisellä ihmisellä on oma roolinsa riskienhallinnassa. Ihan valtuustoon saakka.”

4.3.2 Tampere

Tampereen kaupungin hallintosäännön mukaan taloutta sekä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva toimivalta on määritelty johtosäännöissä. (Tampereen kaupunki, hallintosääntö 26 §). Tampereen kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut on koottu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin. Sen lisäksi riskienhallintaa ohjaa hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta -ohje, Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä koskeva corporate governance -ohje, Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka sekä johtosäännöt, missä määritellään menettelytavat, joita tilivelvollisen johdon on perusteiden lisäksi otettava huomioon huolehtiessaan siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa, konsernitoiminnassa sekä toiminnassa, josta se vastaa lainsäädännön, sopimusten tai muiden vastuiden nojalla. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 3; 5)

4.3.2.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Tampereen kaupunginvaltuusto on kuntalain 13 §:n 3 a kohdan edellyttämällä tavalla hyväksynyt kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Kaupunginvaltuusto edellyttää, että sisäinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen koskee kaikkia Tampereen kaupungin ja kaupunkikonserniin kuuluvia toimielimiä ja tilivelvollista johtoa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan tuloksellisuuden arviointia ja tavoitteena on vahvistaa hyvää johtamis- ja hallintotapaa Tampereen kaupunkikonsernissa. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 3.)

Sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla tarkoitetaan kaupunkikonsernin toimintayksikköjen ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla kaupunkikonsernin toimielinten ja tilivelvollisen johdon sekä tytäryhteisöjen hallitusten tulee saada kohtuullinen varmuus lakien, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattamisesta, resursien ja omaisuuden turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuudesta ja tietojen luotettavuudesta (Tampereen kaupunki 2013a,

31). Suositellussa sisäisen valvonnan arviointimallissa viitataan COSO -viitekehykseen ja sen osatekijöihin (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 18).

Riskienhallinnan taustalla ovat kaupunkistrategia ja siitä johdetut valtuustokauden sekä vuositason toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Mikä tahansa tekijä, joka vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen, on riski. Riskienhallintaa on kaikki se toiminta, jonka avulla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinnan toimenpitein varmistetaan muun muassa, että organisaation johdolla on käytettävissään tarpeellinen ja ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä, suunnitelmat riskien hallitsemiseksi ja riittävät menetelmät mahdollisten vahinkojen hoitamiseksi. Riskienhallinnan tarkoituksena on havaita, analysoida ja pyrkiä kokonaisvaltaisesti hallitsemaan toimintaan liittyviä riskejä sekä hyödyntämään mahdollisuuksia kaupunkikonsernin toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4).

Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion laadintaprosessin yhteydessä, jolloin määritetään konsernin merkittävimmät riskit sekä tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä, jolloin arvioidaan riskienhallinnan tuloksellisuutta. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4).

Tampereen kaupunkikonsernin riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4).

	Vastuut, tehtävät	Toiminnanohjauksen välineet
Kaupunginvaltuusto	Perusteiden määrittäminen	Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan perusteet
	Toimivallan, tehtävien ja vastuiden määrittäminen	Johtosäännöt/hallintosääntö
Tarkastustoimikunta	Toimeenpanon valvonta	
Kaupunginhallitus/konsernijohto	Menettelytapojen/toimeenpanon määrittäminen	Riskienhallintapolitiikka
	Toiminnan järjestäminen	Sisäisen valvonnan ohje
	Toimeenpanon valvonta	CG-ohje (yhtiöt ja yhteisöt)
Konsernihallinto	Kehittäminen	Toimintaohjeet
	Ohjaus	
	Koordinointi	
	Toimeenpanon valvonta	
Lauta-/johtokunta	Menettelytapojen/toimeenpanon vahvistaminen	Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan suunnitelma
	Toiminnan järjestäminen	

	Toimeenpanon valvonta
Yksikön johtaja	Toiminnan järjestäminen
	Toimeenpanon toteutus
	Toimeenpanon valvonta

Taulukko 4 Tampereen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 7)

Taulukossa 4 on kuvattu Tampereen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut. Kaupunginhallitus, pormestari ja muu konsernijohto vastaavat siitä, että Tampereen kaupungilla on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on hyväksytty. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4.) Kaupunginhallitus määrittää riskienhallinnan menettelytavat ja konsernijohto vastaa riskienhallintatoiminnan ohjauksesta. (Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka, 3).

Jokainen toimija on omalta osaltaan vastuussa riskienhallinnasta. Yksikön johto vastaa siitä, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti sekä riittävässä laajuudessa yksikön toimintaan nähden, ja että kaupungin sääntöjä ja ohjeita noudatetaan. Kukin lautakunta ja johtokunta vastaavat oman vastuualueensa osalta riittävien ja toimivien menettelytapojen hyväksymisestä ja niiden toimeenpanon valvonnasta ja varmentamisesta. Toimialueiden johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, velvollisuus on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Kunkin tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta lainsäädännön ja konserniohjeistuksen mukaisesti. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4; Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka, 3.)

Riskienhallintaa koordinoi konsernihallinnon hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmä, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää kokonaisvaltaista riskienhallintaa sekä raportoida strategisista, operatiivista, taloudellisista tai vahinkoriskeistä. Jokainen kaupungin toimielin ja tilivelvollinen viranhaltija sekä tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaa omalta osaltaan riskienhallinnan toteuttamisesta. Talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin liittyen konsernitason ohjaus- ja valvontavastuu on konsernihallinnon talous- ja liiketoimintaryhmällä. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4.)

Kaupunginhallituksen tarkastustoimikunnan tehtävänä on valvoa hyvän johtamis- ja hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä ja niiden tuloksellisuutta. Kaupunginhallituksen johtosäännön 10 §:n mukaisesti toimikunnan puheenjohtajana toimii pormestari

sekä jäsenenä kaupunginhallituksen varapuheenjohtajat (Tampereen kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö 10 §.) Riskienhallintapolitiikassa tarkennetaan tarkastustoimikunnan tehtäviä. Toimikunta valvoo riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä, riittävyyttä ja tehokkuutta. Riskienhallinnan raportointi toteutetaan osana kaupungin normaalia raportointia. (Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka, 4).

Kaupunginhallitus valmistelee talousarvion laadinnan yhteydessä kaupungin riskiprofiilin ja päättää menettelytavat keskeisten riskien hallitsemiseksi. Tämän valmistelun pohjana ovat toimialueiden laatimat riskienhallintasuunnitelmat, joissa määritellään riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toteutustavat. Talousarvion laadinnan sekä päätöksenteon yhteydessä toimialueiden tulee analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavat riskit, arvioida riskien vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia ja päivittää tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 4.)

Kaupunginhallitus hyväksyy kaupungin toimintakertomukseen tulevan sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selonteon sekä arvion merkittävimmistä riskeistä. Lauta- ja johtokunnat hyväksyvät omilta vastuualueiltaan vastaavan selonteon ja riskiarvion. Toimintayksikköjen selonteko ja riskiarvio pohjautuvat dokumentoituun itsearviointiin ja se tulee käsitellä toimielimessä. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 5.)

Sisäinen tarkastus koordinoi selonteon ja riskiarvion valmistelua tarkastustoimikunnan käsittelyä varten. Sisäinen tarkastus on laatinut arviointikehikon, jota toimialueet käyttävät arvioidessaan vastuullaan olevan hyvän hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista. Arviointikehikon käyttö tukee järjestelmällistä ja dokumentoitua sisäisen valvonnan arviointia. Itsearviointi tulee aina räätälöidä toimialueen tarpeita, tavoitteita ja riskejä vastaavaksi. (Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 5.)

4.3.2.2 Riskienhallintapolitiikka

Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka on hyväksytty kaupunginhallituksessa kesäkuussa 2012. Riskienhallintapolitiikassa kuvataan riskienhallinnan järjestämistapa ja toteuttamisen periaatteet. Tarkempi ohjaus toteutetaan erillispäätöksillä, määräyksillä ja ohjeilla. Asiakirjassa todetut asiat tulee huomioida koko kaupunkiorganisaatiossa ja sen päivittäisessä johtamisessa (Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka, 1).

Riskienhallinnan toteuttamista ohjaaviksi periaatteiksi määritellään otsikkotasolla: toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, tavoitteiden saavuttamisen varmistaminen, turvallisuudesta huolehtiminen, liiketaloudellisten riskien huomioiminen, hyvän johtamis- ja hallintotavan noudattaminen, riskienhallinnan järjestelmällinen toteuttaminen, riskien hallittu ottaminen, riskien toteutumiseen varautuminen sekä riskienhallinnan tavoitteellinen kehittäminen. (Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka, 1 - 3).

4.3.2.1 Tampereen kaupungin omistajaohjaus

Tampereen kaupunginvaltuusto on hyväksynyt vuonna 2010 omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohjeet. Kaupunginhallitus on samana vuonna hyväksynyt hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa -ohjeen. Kaikki kolme ohjetta on yhdistetty yhteen Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus -asiakirjaan.

Tampereen kaupungin omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana on kaupungin strategia. Linjausten tavoitteena on turvata päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien käytön tehokkuus. Omistajapolitiikka sisältää linjauksia, joilla johdetaan, ohjataan sekä valvotaan konsernia, ja ne konkretisoituvat investointipäätöksiä ja konsernirakennetta koskevia ratkaisuja harkittaessa. Omistajapolitiikan tarkoituksena on liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista. Tällä halutaan varmistaa kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 5.)

Omistajapolitiikassa linjataan, että Tampereen kaupunkikonserniin kuuluvat tytäryhtiöt ja säätiöt noudattavat toiminnassaan konserniohjetta sekä Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa -ohjetta. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 12.)

Luottamushenkilöorganisaatiossa omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta kuuluvat kaupunginvaltuustolle, toimeenpano kaupunginhallitukselle sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteutumisen valvonta tarkastuslautakunnalle. Viranhaltijaorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu konserninhallinnon ryhmien johtajille ja sen koordinointi liiketoimintajohtajalle pormestarin johdolla. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 12.)

Talous- ja liiketoimintaryhmä vastaa strategisesta kehittämisestä, talouden ohjauksesta, rahoitus- ja sijoitustoiminnasta sekä liiketoiminnan ohjauksesta. Lisäksi ryhmä vastaa hankinnan strategisesta ohjauksesta, kaupunginhallituksen suunnittelukokouksen asioiden koordinoinnista sekä kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston asioiden valmistelusta ja koordinoinnista. Ryhmän alaisuudessa toimii taloushallinnon palvelukeskus. Liiketoimintajohtajan vastuualueeseen kuuluu liiketoiminnan

kehittäminen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, omistajapolitiikka ja konserniohjeet sekä omistusjärjestelyt. (Tampereen kaupunki, konsernihallinnon toimintasääntö 5 §; Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 12.)

Tampereen kaupungin konserniohje koskee kaupunkia ja sen tytäryhteisöjä sekä näiden tytäryhteisöjä (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 22). Konserniohjeen tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä ja omistajaohjausta. Tavoitteena on, että konsernia voidaan johtaa ja ohjata yhtenäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla. Konserniohjeella pyritään yhtenäistämään yhteisöjen ohjausta, lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä, parantamaan kaupungin yhteisöstä saaman tiedon laatua ja tehostamaan tiedonkulkua. Konserniohje toimii myös perustana yksityiskohtaisemmalle konserniohjeistukselle. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 5.) Kaupungin edustajien tulee pyrkiä siihen, että kaupungin konserniohjeen periaatteita noudatetaan myös osakkuusyhteisöissä. Konserniohje käsitellään ja hyväksytään kaupungin määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen hallituksissa ja yhtiökokouksissa sekä muiden tytäryhteisöjen vastaavissa toimielimissä. Samalla tytäryhteisö sitoutuu kokonaisuudessaan konserniohjeen noudattamiseen. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 22 - 24.)

Tampereen kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, pormestari ja konsernihallinnon hallinto- ja henkilöstöryhmän, kaupunkikehitysryhmän sekä talous- ja strategiaryhmän johtajat. Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen asiat käsitellään kaupunginhallituksessa ja sen toimielimissä pormestarin konsernihallinnon johtajien esittelyoikeutta koskevan päätöksen mukaisesti. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 25.) Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n mukaan että kaupunginhallituksen toimielimistä liiketoimintajaosto vastaa kaupunkikonsernin konserniohjauksen täytäntöönpanosta ja konserni-valvonnasta liikelaitosten, tytäryhteisöjen ja säätiöiden osalta (Tampereen kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö 8 §).

Liiketoiminnan ohjauksen tehtävänä on avustaa konsernijohtoa konserniohjauksen järjestämisessä. Liiketoimintajohtaja koordinoi omistajaohjausta sekä toimii yhteyshenkilönä konsernijohtoon ja kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen välillä. Liiketoiminnan ohjaus valmistelee tytäryhteisöjä koskevat omistajapoliittiset linjaukset sekä vastaa näitä koskevasta konserniohjauksesta yhteistyössä konsernihallinnon ryhmien kanssa. Liiketoiminnan ohjaus antaa yksityiskohtaisempaa ohjausta sekä yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa pyrkii tukemaan kannattavuuden ja kilpailukyvyyn parantamista sekä tavoitteiden saavuttamista. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 25.)

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto sekä liiketoiminnan ohjaus antavat koko konsernia koskevia ohjeita. Nämä ohjeet voivat koskea muun muassa pääomien käyttöä ja toiminnan rahoitusta, riskienhallintaa, omistajapoliittisia tavoitteita, konserniraportointia, julkisia hankintoja, henkilöstöpolitiikkaa, muuta seikkaa, jolla edistetään konsernin kokonaisuutta. Konserniohjauksessa osana konsernihallinnon hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmää toimii hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjaus ja osana talous- ja liiketoimintaryhmää liiketoiminnan ohjaus. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 25.)

Konsernihallinto järjestää vuosittain koulutustilaisuuksia tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, hallituksen puheenjohtajille ja jäsenille sekä tarvittaessa muulle henkilöstölle. Näillä tilaisuuksilla pyritään edistämään konsernin sisäistä yhteistyötä ja parhaimpien käytäntöjen omaksumista. Tytäryhteisöjen edustajat ovat velvoitettuja osallistumaan näihin tilaisuuksiin. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 25.)

Konserniohjeessa määrätään omistajan ennakkokäsityksen hankkimisesta ja tytäryhteisön tiedottamisvelvollisuudesta sekä konserniraportoinnista (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 26 - 27.)

Konserniohjeessa myös täsmennetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaisia konserniyhtiön hallituksen vastuita. Kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiössä on toimiva johtamisjärjestelmä ja säännöllinen raportointi, joka on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määriteltä. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastaja arvioivat niitä prosesseja, joilla organisaatioissa varmistetaan, että merkittävät riskit on ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 28.)

Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tulee varautua mahdollisiin häiriötilanteisiin suunnittelemalla toimintansa etukäteen valmiussuunnitelmilla. Valmiussuunnittelu- ja pelastussuunnitelmien laatimisvastuiden tulee sisältyä myös tytäryhteisöjen mahdollisiin alihankinta- ja ostopalvelusopimuksiin. Kaupunkikonsernin riskienhallinnasta ja turvallisuudesta vastaava yhteyshenkilö koordinoi myös kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen riskienhallinta- ja valmiussuunnittelua. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 29.)

Yhtiön tai muun yhteisön tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan hyvää hallintotapaa. Hyvän hallintotavan periaatteita on määriteltä kaupungin-hallituksen hyväksymissä Hyvä hallinto- ja johta-

mistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance) -ohjeessa ja Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -ohjeessa. Kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen on noudatettava kaupunginhallituksen hyväksymiä Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampere -konsernissa (Corporate Governance) -ohjeita. Kaupunginhallituksen antamat ohjeet on käsiteltävä yhteisön hallituksessa. (Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus 2010, 30.)

4.3.2.2 Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta

Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta -ohjeistus on päivitetty keväällä 2013. Ohjeessa kuvataan Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmä ja siihen liittyvä hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä keskeiset sisäisen valvonnan kohteet. Ohjeessa esitetään keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallintotapaa ja varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden asianmukaisuutta. Ohje on tarkoitettu valvontavastuussa olevien luottamus henkilöiden ja esimiesten käyttöön. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 1.)

Hyvä johtamis- ja hallintotapa -ohjeella kaupunginhallitus ohjeistaa alaisensa toimielimet ja viranhaltijat noudattamaan hyvää tamperelaista johtamis- ja hallintotapaa. Kaupungin toimintamallin mukaan toimielin hyväksyy vastuualuettaan koskevat hyvään johtamis- ja hallintotapaan, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja johtavat viranhaltijat vastaavat niiden täytäntöönpanosta. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 1.)

Sisäinen valvonta ja siihen kiinteästi liittyvä riskienhallinta on jatkuvaa toimintaa, jonka avulla toimintayksikkö pyrkii varmistamaan tavoitteidensa saavuttamisen. Tästä syystä sisäistä valvontaa ei voi eriyttää muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on olennainen osa toiminnan jokapäiväistä ohjausta ja johtamista. Sen järjestämisestä vastaa kunkin toimialueen ja toimintayksikön tilivelvollinen johto. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tulee kattaa kaupunkikonsernin oma toiminta sekä toiminta, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 1.)

Riskienhallintaa toteutetaan osana vuosittaista talous- ja strategiaprosessia. Toiminnallisia tavoitteita asetettaessa toimintayksiköissä tulee tavoitteiden saavuttamista edistävät ja uhkaavat tekijät tunnistaa. Samalla tulee kehittää keinoja vahvistaa positiivista kehitystä sekä hallita tavoitteiden saavuttamista vaarantavia tekijöitä. Kaupungin tilinpäätösohjeen mukaan toimintakertomuksessa on annettava arvio toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittä-

vimmistä riskeistä. Tilinpäätöksen laadintaohjeessa ilmaistaan ne menettelytavat, joilla tiedot kaupunginhallituksen arviota varten kootaan. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 7.)

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasolla eri toiminnoissa ja prosesseissa sekä palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinnan toimenpiteiden avulla toimintayksiköt ja tytäryhteisöt vastaavat niiden tavoitteita uhkaaviin riskeihin ja pyrkivät tunnistamaan, arvioimaan ja hallitsemaan merkittävimpiä riskejä. Riskienhallinta tulee kytkeä osaksi toiminnan suunnittelua ja johtamista. Yksiköt määrittävät omat riskienhallinnan tavoitteet ja toteuttamisen periaatteet oman toimintansa ja toimintaympäristönsä mukaisesti. Riskienhallinnan käytännön toteutusta varten laaditaan toimintayksikötasolla tarpeelliset riskienhallintasuunnitelmat. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 7.)

Riskienhallintatoiminnan kaupunkitason koordinoinnista ja ohjaamisesta huolehtivat riskienhallinnan johtoryhmä ja riskienhallintapäällikkö, jotka valmistelevat riskien hallintaan liittyvät yleiset toimintamallit. He myös koordinoivat henkilöstön riskienhallintakoulutusta. Kaupunkikonsernin yleisen tason riskipolitiikan asianmukaisuudesta vastaa hallinto- ja henkilöstöryhmän johtaja. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 8.)

Kaupungin omaisuutta on hoidettava riskittömästi ja tuloa tuottavasti. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti osana kaupungin riskipolitiikkaa. Riskienhallinnasta ja säännöllisesti toteutetuista riskien arvioinneista vastaa viime kädessä se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu. Toimintayksiköt vastaavat omistuksessaan olevan omaisuuden hallinnoinnista ja raportoivat siihen kohdistuvista muutoksista talous- ja liiketoimintaryhmän ohjeistuksen mukaisesti. Kaupungin kiinteä ja irtain omaisuus on vakuutettava riskipolitiikassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 8.)

Kaupunkikonsernin yhteisöissä tulee toimia kaupungin eettisten periaatteiden ja valtuuston päättämien omistajapoliittisten tavoitteiden mukaisesti ottaen huomioon konsernijohdon antamat ohjeet sekä soveltuvien osin kaupungin henkilöstöpolitiikan periaatteet. (Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2013, 15.)

4.3.2.3 Viranhaltijoiden haastattelut

Haastateltavien mukaan Tampereen kaupunkikonsernin riskienhallinta ei perustu puhtaasti mihinkään yleisesti hyväksyttyyn viitekehykseen, mutta esimerkiksi COSO ERM -viitekehys on kyllä huomioitu riskienhallinnassa ja sitä on hyödynnetty esimerkiksi arviointilomakkeiden laadinnassa.

Haastateltavien mukaan Tampereella riskienhallinnan toimintatavat on pyritty määrittelemään niin, että mikäli ohjeet ja säädökset on luettu ja ymmärretty, niin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan pitäisi toteutua. Koko organisaation tietoisuutta riskienhallinnasta on haastateltavien mukaan yritetty kasvattaa, mutta yhtä yhteistä näkemystä riskienhallinnasta tuskin kuitenkaan on olemassa. Perinteisestä, vahinkoriskeihin keskittyvästä riskienhallinnasta on pyritty kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Joidenkin yksiköiden, myös joidenkin tytäryhtiöiden osalta riskienhallinta on jo osa strategista suunnittelua..

Kerran vuodessa, tilinpäätösraportoinnin yhteydessä kerätään tieto merkittävimmistä riskeistä, sekä johdon itsearviointit johtamisjärjestelmän toimivuuden arvioimiseksi. Itsearviointi tehdään tuotantoyksiköissä, liikelaitoksissa, lautakunnissa sekä konsernijohdossa. Tytäryhtiöiden osalta raportointi toteutuu liiketoiminnan ohjauksen kautta. Myös tytäryhtiöissä näitä itsearviointeja tehdään, mutta ei joka vuosi. Tähän on laadittu arviointikehikko, joka sisältää riskienhallinnan osalta muun muassa tunnistetut riskit, toteutuneet riskit, toimenpiteet mitä on tehty tilikaudella sekä kehittämistoimenpiteet tulevalle tilikaudelle. Itsearviointi pohjautuu COSO -viitekehykseen, ja niiden avulla pyritään kehittämään johtamisjärjestelmää. Arviointikehikko ja raporttipohja raportoidaan sisäisen tarkastuksen yksikköön, josta se toimitetaan riskienhallinnan asiantuntijalle riskienarvioinnin kokoamista varten. Arviointikehikkolomakkeita ei lähetetä yhtiöihin.

Arvion konsernin merkittävimmistä riskeistä hyväksyy kaupunginhallitus, mutta kokoaa käytännössä riskienhallinnan asiantuntija eri puolelta organisaatiota kasatun aineiston analysoimisen perusteella. Sisäisen valvonnan selonteon laatii sisäinen tarkastus tarkastusjohtajan johdolla. Konserniselonteon laatii liiketoiminnan ohjaus ja liiketoimintajohtaja. Tytäryhteisöjen osalta liiketoiminnan ohjaus kerää omistajakeskusteluiden ja itsearviointien pohjalta tietoa tytäryhtiöiden merkittävimmistä riskeistä, ja raportoi niistä kaupunginhallituksen alaiselle liiketoimintajaostolle. Tytäryhteisöjen osalta haastatteluissa muistutettiin, että osa riskeistä kuuluu liikesalaisuuksien piiriin, joka rajoittaa julkista raportointia.

Tampereella merkittävimmät riskit raportoidaan kerran vuodessa. Haastateltavien mielestä voidaan kysyä, onko se sitten katsottava jatkuvaksi vai pitäisikö sen olla tiheämpää? Riskien raportointi sitoo resursseja, ja sen pitäisi tuottaa lisäarvoa. Riskienhallinta kattaa haastateltavien mukaan koko konsernin ja riskikuva kootaan koko toimintakentästä. Sama toimintamalli on käytössä on kaikissa toimintayksiköissä lukuun ottamatta tytäryhtiöitä. Etenkään tytäryhtiöissä, mutta ei myöskään peruskaupungissa ole haluttu lähteä liikaa rajoittamaan toimintavapauksia tarkalla sääntelyllä ja oh-

jeistuksella. On katsottu riittäväksi, kun toimintayksikkö noudattaa velvoittavia konsernimääräyksiä ja päätöksiä, kuten riskienhallintapolitiikkaa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjetta.

“On haluttu antaa toimintavapauksia kentälle. Kunnan toiminta on hyvin monimuotoista ja yhtiöt volyymeiltaan hyvin erilaisia. Ei ole yhtä ja samaa mallia olemassa. Jos toteutuu merkittäviä riskejä, tai kehitys ei kulje siihen suuntaan kun halutaan, niin sitten joudutaan miettimään uudestaan.”

Nykyinenkin toimintamalli antaa haastattelujen mukana hieman aihetta kritiikille. Kaikissa yksiköissä riskienhallinta ei toimi niin hyvin, ja se näyttäytyy jossakin ylimääräisenä hallinnollisena työnä:

”Riskienhallintaryhmässä olen tuonut useasti esiin, että minusta tällaiset erilaiset kehikot on aika paljon vaadittu. Ei voi olettaa, että joka ikisessä yksikössä on aikaa ja osaamista laatia monien sivujen mittaisia riskianalyyskejä ja että näin monialaisessa ja isossa organisaatiossa kaikille kävisi samat sapluunat.”

Tytäryhtiöiden riskienhallinnan raportoinnissa ja tiedon saamisessa katsottiin olevan kehittämistä. Haastatteluissa nousi esiin, että kun yhtiöiden toimitusjohtajat ja hallituksen puheenjohtajat ovat laatineet itsearviointeja, ovat he usein arvioineet omaan yhtiöön liittyviä riskejä liian positiivisesti. Tämä on käynyt ilmi vuosittaisissa omistajakeskusteluissa, joka on Tampereen kaupungin konserniyhtiöiden osalta tärkein riskien raportoinnin kanava. Haastattelujen perusteella merkittävät riskit nousevat niissä keskusteluissa hyvin esille.

”Omistajakeskustelu on sellainen kerran vuodessa väylä, mutta tietenkin meillä on aktiivista muutenkin tämä yhteydenpito.”

Vuonna 2014 tytäryhtiöt on kuntalain selontekovaatimusten muuttumisen johdosta velvoitettu laatimaan tai päivittämään riskienhallintasuunnitelmansa ja riskien kartoituksensa. Nämä suunnitelmat on käsiteltävä tytäryhtiöiden hallituksissa, ja liiketoiminnan ohjaus valvoo velvoitteen toteutumista. Tätä työtä helpottamaan on riskienhallinnan asiantuntijan ja liiketoiminnan ohjauksen yhteistyöllä laadittu riskienhallinnan suunnitelman pohja.

Haastateltavien mukaan riskienhallinnan vastuut on jaettu selkeästi johtosäännöissä, toimintasäännöissä sekä muissa periaatteissa ja -ohjeissa. Vastuiden osalta huomautettiin, että laki antaa tietyt vastuut ylimmälle johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Toteuttamisesta itse kukin toimija on kuitenkin omalta osaltaan vastuussa. Niiltä osin kun riskejä huomataan, tästä

pitäisi informoida esimiestä, jonka tulee arvioida viedäänkö riski hallinnossa ylöspäin käsiteltäväksi vai voidaanko riski hoitaa omilla riskienhallintakeinoilla. Tuotantoyksiköillä ja liikelaitoksilla on oma johto, joilla on oma vastuu riskienhallinnan järjestämisestä. Jos jotakin riskejä nousee esiin, tulee ne käsitellä ensisijaisesti yksikön omien toimintaperiaatteiden mukaisesti. Suuremmat asiat tulee nostaa porrasta ylöspäin kaupungin johtoryhmän tasolle. Tytäryhtiöt pyytävät konsernijohtoon ennakkokäsityksiä, ja niihin vastataan kirjallisella lausunnolla. Joskus konsernijohto antaa ennakkokäsityksensä ja esimerkiksi kieltää tytäryhtiöitä osallistumasta liian riskialttiisiin projekteihin. Konsernijohto voi toisaalta myös todeta, että asia, josta ennakkokäsitystä on pyydetty, on tytäryhtiön itsensä ratkaiseva.

Kaupunginvaltuustolla ja kaupunginhallituksella on haastateltavien mukaan olemassa edellytykset muodostaa käsitys konsernin merkittävimmistä riskeistä. Se, missä määrin esimerkiksi kaupunginhallituksen tarvitsee tietää yksittäisten yhtiöiden riskejä, on haastattelujen perusteella oma kysymyksensä. Edellytyksien katsottiin olevan olemassa, ja kirjanpitolausunkunnan yleisohjeen katsottiin sisältävän riittävät elementit, joita noudattamalla tilinpäätöksen informaatiosta voidaan muodostaa käsitys merkittävistä riskeistä.

”Se, että miten se käsityksen muodostaminen sitten onnistuu, on täysin siitä lukijasta kiinni, miten hän ymmärtää mitä on kirjoitettu. Selkeästi kyllä löytyy eväät sen käsityksen muodostamiseen.”

Tytäryhtiöiden toimintaan liittyvien riskien katsottiin liittyvän ensinnäkin sähköntuotantoon, jätehuoltoon ja asumiseen. Osaltaan riskit liittyvät asukkaiden ja käyttäjien turvallisuuteen sekä yleiseen turvallisuuteen. Sähkölaitoksen toimintaan liittyy myös merkittäviä taloudellisia riskejä. Jätehuollosta nostettiin esiin myös ympäristöriskit ja niihin liittyvät vastuukysymykset. Tyypillisesti tytäryhtiöihin liittyy myös paljon vahinkoriskejä.

Esimerkkinä realisoituneista riskeistä nousi haastattelussa esiin eräs Tampereen kaupungin tytäryhtiö, jolle kaupunki omistajana oli talousarviossa asettanut yhtiölle osingonjakoon, asiakasmääriin ja alueen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Vuonna 2013 yhtiön hallituksen väärä strateginen päätös johti toiminnallisen riskin toteutumiseen, kun kävijämäärä jäi alle tavoitteiden. Tämä puolestaan laukaisi domino-efektinä taloudellisen riskin, kun yhtiön tulos jäi tappiolle.

Suurimman osan Tampereen kaupunkikonsernin yhtiöistä todettiin kuitenkin olevan pieniä, ja niiden riskien katsottiin kohdistuvan lähinnä omaan toimintaansa. Sähkölaitoksella katsottiin olevan

mittavimmat riskit, mutta heillä on omasta takaa myös paras asiantuntemus verrattuna muihin kaupungin tytäryhteisöihin.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös riski, joita voi liittyä tytäryhtiön toimitusjohtajaan ja hallitukseen. Hallituksen kokoonpano voi vaihtua laajastikin käytännössä kahden vuoden välein, kun toimitusjohtaja voi hoitaa tehtävänsä jopa vuosikymmeniä. Tällöin toimitusjohtaja voi muodostaa riskin esimerkiksi eläköityessään jos hallitus ei ole riittävästi perillä yhtiön asioissa. Toisaalta toimitusjohtajan asema voi nousta liian vahvaksi suhteessa hallitukseen, jonka kuitenkin tulisi kyetä arvioimaan ja valvomaan toimitusjohtajan toimintaa. Tällöin konsernin liiketoiminnan ohjaus joutuu ottamaan käytännössä tiukastikin kantaa yhtiöiden ja toimitusjohtajien toimintaan.

Tampereen kaupunkikonsernin riskienhallinnan menettelyiden katsottiin tukevan tytäryhtiöiden johdon tietoisuutta yhtiön riskeistä ja päätösten vaikutuksista. Sen sijaan tytäryhtiöiden kyvyn peilata yhtiön toimintaa ja riskejä koko konsernin riskeihin arvioitiin olevan rajallista. Hallituksissa on paljon ensikertalaisia, eikä kaikkien hallitusten jäsenten liiketoimintaosaaminen ole välttämättä parasta mahdollista. Hallituksia koulutetaan kaksivuotiskausien alussa, ja konserniohjeessa on säädetty tytäryhtiöiden edustajien velvollisuudesta osallistua konsernihallinnon järjestämiin koulutuksiin. Yksi osa koulutusta on valvonta ja riskienhallinta. Osallistumisaktiivisuutta seurataan, ja siitä raportoidaan kaupunginhallituksen liiketoimintajaostolle. Hallitusten puheenjohtajien rooli nähdään merkittävänä, ja heitä koulutetaan myös erikseen. Yleensä ottaen yhtiöiden hallituksille halutaan osoittaa, että heillä on iso juridinenkin vastuu yhtiön toiminnasta, eikä osakeyhtiön hallitus toimi samoilla periaatteilla kuin esimerkiksi lautakunta.

Tampereen kaupunkikonsernin riskienhallinnan vahvuuksina nähtiin toiminnan järjestelmällinen ja suunnitelmallinen kehittäminen kohti kokonaisvaltaisempaa otetta. Nykyistä toimintatapaa on rakennettu hyvien toimijoiden johdolla jo toistakymmentä vuotta. Liiketoiminnan ohjauksen näkökulmasta ohjeet on tehty yksinkertaisiksi ja liiketoiminnan ohjauksen omia riskienhallinnan suunnitelmia on pyritty kehittämään käytännönläheisemmäksi.

Keskeisinä haasteina haastatteluissa nostettiin ensinnäkin Tampereen tilaaja – tuottaja -malli ja esimerkiksi siihen liittyvät sisäiset palvelusopimukset. Johtamisjärjestelmä ja toimintahierarkia on erilainen ja riskienhallinnan näkökulmasta ehkä haastavampi verrattuna moniin muihin kaupunkeihin.

*”Koko johtamisjärjestelmä ja sen hierarkia on erilainen verrattuna moniin muihin kaupunkeihin. Meillä on vähän haastavampi tämä toiminnan ohjaus, ja aiheuttaa li-
sähaastetta myös riskienhallinnalle.”*

Toisaalta ongelmana nähtiin ”paperinmakuisuus”, joka näkyy siinä että riskienhallinnan menettelyt ja tavoitteet eivät ehkä jalostu toiminnan tasolle yhtä laadukkaasti kaikkialla konsernissa. Haastatte-
luissa epäiltiin, että jos toimialojen ja liikelaitosten johto ei ota itse asiakseen viedä riskienhallintaa
strategian ja tekemisen kautta omakseen, niin se ei tapahdu myöskään ohjeiden kautta. Riskienarvi-
ointien entistä tiukempi liittäminen strategiatyöhön ja kokonaisvaltaisuuden lisääminen vaatii jatku-
vaa kehittämistä. Myös tytäryhtiöiden riskeihin liittyvä raportointi nähtiin edelleen kehittämis-
kohteena.

4.3.3 Turku

Turun kaupungin hallinto muodostuu kaupunginjohtajan johtamasta konsernihallinnosta sekä vii-
destä toimialasta (Turun kaupungin hallintosääntö 2 §). Turun kaupungin hallintosäännön mukaan
kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava siten, että organisaation kaikilla
tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. Sisäisen valvonnan ohjaamisesta vas-
taa keskitetysti kaupunginhallitus ja toimialajohtajan tehtävänä on huolehtia johtamansa toimialan
sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnasta ja varautumisesta (Turun kaupungin hallintosääntö 24
§; 34 §)

Konsernijohto vastaa konserniohjauksesta ja -valvonnasta. Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat
kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjoht-
aja. Kaupunginhallitus hyväksyy konserniohjeet. Kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajal-
la on konsernivalvonnan toteuttamiseksi läsnäolo- ja puheoikeus kaupungin tytäryhtiöiden hallin-
toelimissä konserniohjeessa määrätyllä tavalla. (Turun kaupungin hallintosääntö 35 §.)

Omistajaohjauksen ja konsernihallinnon toimeenpanon ja seurannan järjestämistä koskevat asiat
kuuluvat kaupunginhallituksen toimivaltaan. Kaupunginhallituksen johtosäännön 4 §:n mukaan
kaupunginhallituksessa on konsernijaosto. Konsernijaoston tehtävänä on huolehtia keskitetyistä
palveluista, joita ei ole annettu kaupunginhallituksen, lauta- tai johtokuntien tehtäväksi sekä kon-
serniohjauksen kehittämisestä ja niiden yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten sekä säätiöiden omis-
tajaohjauksesta sekä valvonnasta, joiden osakkaana tai jäsenenä kaupunki on, tai joissa kaupungilla
on määräysvalta tai yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin perustuva oikeus nimittää hallituksen tai mui-
den toimielimien jäseniä. Konsernijaoston tehtävänä on huolehtia:

- 1) kaupungin keskitettyjen palveluiden ja palvelukeskusten ohjaamisesta,
- 2) omistajan puhevallan käyttämisestä ja kaupungin kannanotoista strategisten yhtiöiden yhtiökokouksissa tai muissa vastaavissa kokouksissa käsiteltäviin merkittäviin asioihin ja ohjeiden antamisesta kaupunkia näissä yhtiöissä ja muissa yhteisöissä edustaville henkilöille,
- 3) kaupungin edustajien nimeämisestä strategisiksi yhteisöiksi määritettyjen yhteisöjen hallintoelimiin sekä tilintarkastajan nimeämisestä,
- 4) strategisiksi yhteisöiksi määritettyjen yhteisöjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelystä ja seurannasta sekä
- 5) kaupunkikonserniin kuuluvan ja muun yhteisön ja säätiön valvontavastuusta. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 9 §).

Kaupunginjohtaja johtaa konsernihallintoa, kaupungin edunvalvontaa ja kansainvälisiä suhteita. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 11 §). Apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on vastata kaupunginjohtajan tukena erityisesti konserniyhteisöjen omistajaohjauksesta ja valvonnasta. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 12 §).

Kaupunginjohtajan alaisuudessa toimii konsernihallinto, jonka tehtävänä on huolehtia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston päätöksenteon valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta sekä avustaa kaupunginhallituksen puheenjohtajaa tälle johtosäännössä annettujen tehtävien osalta, avustaa kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajaa kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamisessa sekä toiminnan ja talouden johtamisessa. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 13 §.)

Kaupunginjohtajan välittömässä alaisuudessa toimivat kolme konsernihallinnon ryhmää: hallintoryhmä, talous- ja strategiaryhmä sekä kaupunkikehitysryhmä. Konserniohjauksen järjestäminen sekä kaupungin turvallisuuden, riskienhallinnan ja varautumisen ohjaaminen kuuluu hallintoryhmän tehtäviin. Konsernihallinnossa toimii lisäksi kaupunginjohtajan alaisuudessa oleva sisäinen tarkastus, jota johtaa tarkastusjohtaja. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 13 §.)

Talous- ja strategiajohtajan toimivaltaan kuuluu rahoitus- ja sijoitusriskien hallintaan tarkoitettujen sopimusten tekeminen kaupunginvaltuuston hyväksymissä rajoissa ja kaupunginhallituksen hyväksymien periaatteiden sekä kaupunginjohtajan ohjeiden mukaisesti. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosäntö 18 §)

Kaupunginjohtajalle on määrätty johtosäännössä erityistä toimivaltaa. Sen lisäksi, mitä muualla on määrätty, ja ellei tehtävää ole annettu muulle toimielimelle tai viranhaltijalle, kaupunginjohtaja rat-

kaisee asiat, jotka koskevat kaupungin edustajan nimeämistä yhteisön tai säätiön hallintoelimeen tai tilintarkastajaksi, ellei kaupunginhallitus tai konsernijaosto ole päättänyt asiasta. Ellei kaupunginhallitus tai sen konsernijaosto ole päättänyt asiasta, on kaupunginjohtajalla toimivaltaa myös asioissa, jotka koskevat esimerkiksi ohjeiden antamista strategisille yhtiöille ja kaupungin edustajalle kannan ottamiseksi esille tuleviin asioihin yhteisöissä ja säätiöissä, sekä kaupungin turvallisuutta, riskienhallintaa ja varautumista koskevissa asioissa mukaan luettuna alueiden käyttöön liittyvät turvallisuuskysymykset. (Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö 15 §.)

4.3.3.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje

Turun kaupungin voimassa oleva sisäisen valvonnan yleisohje on jo vuodelta 2009. Sen mukaan esimiehen vastuulla oleva sisäinen valvonta sisältyy hyvään hallintoon ja johtamiskulttuuriin. Sisäinen valvonta on osa jokapäiväistä toimintaa, sen järjestämisestä vastaa ylin johto, ja toimeenpanovastuu on viran- ja toimenhaltijoilla. Turun kaupungin taloussäännön mukaan kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. (Turun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje, 2.)

Ohjeessa viitataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan COSO ERM -viitekehykseen ja sen osatekijöihin, joiden avulla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista voidaan arvioida. (Turun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje, 1.)

Sisäisen tarkastuksen toimisto on osa kaupunkikonsernin ohjaus- ja valvontajärjestelmää, jota kaupunginjohtaja hyödyntää toteuttaessaan valvontavelvollisuuttaan. Sisäinen tarkastus arvioi kaupungin sisäisen valvonnan järjestelmien toimivuutta ja riskienhallintaa. (Turun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje, 4)

Riskienhallintaa koskevia ohjeita antaa riskienhallintapäällikkö, joka myös tukee konserniyksiköitä niiden riskienhallintaa koskevassa työssä. Riskienhallinnan periaatteet on määritelty kaupungin riskienhallinnan oppaassa. Käytännön vastuu riskienhallinnasta on hallintokunnissa ja muissa kaupungin omistamissa yhteisöissä. Niiden omalla vastuulla on ohjeistaa ja toimeenpanna omien yksikköjensä ja prosessiensa riskienhallinta. (Turun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje, 5.)

Turun kaupungin riskienhallintaopas on hyväksytty kansliapäällikön päätöspöytäkirjalla vuonna 2010. Siinä on käsitelty muun muassa riskienhallintaan liittyviä vastuita sekä riskienhallintaan ja

riskeihin liittyvää raportointia. Riskienhallintaopas sisältää ohjeistusta myös riskienhallintasuunnitelman laatimiseen.

4.3.3.2 Turun kaupungin konserniohjaus

Turun kaupungissa valtuusto asettaa strategiset tavoitteet valtuustokausittain, hyväksyy kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä sekä päättää kaupungin omistajapoliittisista linjauksista.

Omistajapolitiikka on kaupungin johtamisen väline, jonka tarkoituksena on kaupunkikonsernin strateginen johtaminen sekä kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen. Omistajapolitiikka-asiakirjassa asetetaan myös konserniohjauksen periaatteet. Omistajapoliittiset linjaukset edistävät Turku konsernin päätöksenteon johdonmukaisuutta ja suunnitelmallisuutta. Omistajapolitiikka muodostuu omistajastrategian valinnasta ja konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön (Turun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset, 1.)

Omistajapolitiikassa on asetettu tavoite yhtiöomistuksista saatavalle ja kaupungille tuloutettavalle tuotolle. Tarkka tuottotavoite ja kaupungille maksettava tuloutus asetetaan vuosittain toiminnoittain talousarviokäsittelyn yhteydessä. (Turun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset, 1.)

Turun kaupungin konserniohjeet hyväksyy kaupunginhallitus. Turun kaupungin konserniohjeissa on määrätty muun muassa konserniyhtiöiden sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Konserniohjeita noudatetaan kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu. Konserniohjeet koskevat ensisijaisesti tytäryhteisöjä sekä emoyhteisön ja tytäryhteisöjen välisiä suhteita, eikä ohjeilla ohjata kaupungin omia virastoja ja niiden toimielimiä. Tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee sitoutua noudattamaan konsernijohtoon antamia ohjeita. Liikelaitokset ohjaavat taseessaan olevia konserniyhtiöitä näiden ohjeiden mukaisesti. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen tai kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta. (Turun kaupunki, konserniohjeet, 1)

Konserniyhteisöissä on noudatettava hyvää hallintotapaa, hankittava omistajan ennakkokäsitys merkittävistä toimenpiteistä sekä noudatettava muutoinkin konserniohjeita, jotka koskevat muun muassa raportointia, rahoitusta ja taloudenpitoa, konsernitilinpäätöstä, konsernin tilintarkastusta sekä tiedottamista. Tytäryhteisöjen ja liikelaitosten tulee saattaa omat käytännön toiminta-ajatuksensa linjaan koko konsernin toiminta-ajatuksen kanssa. Tytäryhteisöjen ja liikelaitosten johdon on päätöksenteossaan otettava huomioon emoyhteisön odotukset toiminnan suhteen.

Kuntayhtymissä ja kaupungin osakkuusyhteisöissä kaupungin tulee pyrkiä siihen, että kaupungin konsernionhjauksen periaatteita noudatetaan myös näissä yhteisöissä. Sellaisia kuntayhtymiä ja muita kaupunkikonserniin kuulumattomia yhteisöjä (esim. yhdistyksiä), joissa kaupungilla on merkittävä maksuosuus tai muu huomattava taloudellinen intressi, kohdellaan soveltuvin osin näiden konsernionhjeiden mukaisia periaatteita noudattaen. Tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohdon antamia ohjeita. Ohjeet voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella tai erillisellä päätöksellä. Tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta henkilöiltä vaaditaan kirjallinen sitoumus konsernionhjeiden noudattamisesta ennen valintaa tehtävään.

Turussa ei ole tällä hetkellä erillistä hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistusta. Sen sijaan konsernionhje sisältää hyvää hallintotapaa koskevaa ohjeistusta. Siinä määritellään esimerkiksi kaupunkikonsernin yhtiöiden hallitusten nimeämisessä noudatettavista periaatteista, kuten asiantuntemuksesta ja kokemuksesta, sekä riippumattomuudesta. Hallituksen puheenjohtajan tehtävänä on osakeyhtiölain mukaisten tehtävien lisäksi huolehtia siitä, että hallitus toimii hyvän hallintotavan ja kaupunkikonsernin arvojen mukaan. Periaatteissa ohjeistetaan myös yhteisöjen raportoinnista, valvontavastuista sekä konsernijohdon ennakkokäsityksen hankintavelvollisuudesta. Hallituksen on hyväksyttävä yhtiölle raportointimalli, joka tuottaa yhtiön toiminnan laajuuteen nähden hallitukselle riittävää tietoa yhtiön toiminnasta ja taloudesta. (Turun kaupunki, konsernionhjeet, 5 - 7.)

Turun konsernin toimintamallissa valvontavastuuhenkilö edustaa omistajaa yhtiön suuntaan. Strategisten yhtiöiden osalta valvontavastuussa ovat kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja konsernijaoston määrittämällä tavalla. Kaupunginjohtaja ja johtokunnat määrittävät operatiivisten yhtiöiden valvontavastuut. Valvontavastuuhenkilö määrätään sen yksikön viranhaltijoista, jonka taseeseen yhteisö kuuluu. Kaupungin johto voi siirtää päätöksellään valvontavastuunsa muulle viranhaltijalle. Valvontavastuuhenkilö tai hänen valtuuttamansa edustaa kaupunkia yhtiökokouksessa ja toteuttaa hänelle annettua konsernionhjetta kokouksissa. Valvontavastuuhenkilö vastaanottaa yhtiötä koskevat tiedonannot ja vuosiraportoinnin. Valvontavastuuhenkilö huolehtii siitä, että omistajan kannanotot toimitetaan yhtiöille ja että kannanotot tehdään näissä konsernionhjeissa säädetyllä tavalla. (Turun kaupunki, konsernionhjeet, 7 – 8.)

Konsernionhjeella ohjataan konsernijohdon ennakkokäsityksen hankintamenettelyä. Tytäryhteisön ja osakkuusyhteisön on tiedusteltava omistajan ennakkonäkemystä hyvissä ajoin ennen toimenpiteen toteuttamista ohjeessa määritellyissä toimenpiteissä. Ennakkokäsityspyyntö toimitetaan valvontavastuuhenkilölle, ja strategisten yhtiöiden osalta konsernijaosto tekee sitä koskevat kannanotot. Operatiivisten yhtiöiden osalta kaupungin kannanoton tekee kaupunginjohtaja, liikelaitoksen johto-

kunta tai näiden valtuuttama sen mukaan, minkä yksikön taseessa yhteisö on. Tytäryhteisön tytäryhteisön tulee informoida vastaavasti emoyhteisöään. Mikäli tytäryhteisön toimenpiteellä on olennainen merkitys myös tytäryhteisön välittömän emoyhteisön toiminnan tai talouden kannalta, viimeksi mainitun on informoitava myös kaupunkiemoa. (Turun kaupunki, konserniohjeet, 7 – 8.)

4.3.3.3 Viranhaltijoiden haastattelut

Edellä on kuvattu Turun kaupungin nyt voimassa olevaa, mutta uudistuksen alla olevaa toimintamallia. Kuten toimintakertomuksen selonteosta ilmenee, on riskienhallinnalle asetettu vuodelle 2013 merkittäviä kehittämiskohteita. Tämä kävi ilmi myös haastatteluista. Uudet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, sekä uusi ohjeistus riskienhallinnan menetelmistä ja sisällöstä ovat valmistelussa ja menossa hyväksyttäväksi vielä vuoden 2014 aikana.

Haastatteluissa Turun kaupungin riskienhallinnan selkeänä ongelmana nähtiin osin jäsentymätön toimintatapa, ja yhteismitallisuuden puute. Vanha, viranhaltijapäätöksellä hyväksytty ohjeistus ei ole ehkä toiminut riittävän ohjaavana välineenä koko konsernin näkökulmasta ja siinä on annettu sääntöjen sijaan enemmänkin vaihtoehtoja, joiden mukaan toimia. Uuden ohjeistuksen olisi tarkoitus olla velvoittavampi, ja tavoitteena olisi että koko konsernin riskienhallinnassa noudatettaisiin yhteistä perustaa. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää, yhtenäistää ja yhteismitallistaa riskienhallintaa ja riskien arviointia. Ohjeistuksen ja perusteiden päivittämisellä on haluttu täsmentää ja terävöittää ohjeistuksen kattavuutta koko kuntakonsernissa.

Vuoden 2012 jälkeen riskienhallinnan organisoinnissa on tapahtunut muutoksia, kun riskienhallintapäällikkö on siirtynyt sisäisen tarkastuksen toiminnosta suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen. Riskienhallintapäällikkö raportoi suoraan kaupunginjohtajalle. Haastatteluiden mukaan tällä on ollut positiivinen vaikutus tiedon kulkuun. Kaupungin johdolta saatavan tuen katsottiin olevan yksi Turun kaupungin riskienhallinnan vahvuuksista. Johto on antanut tukensa riskienhallinnan kehittämiseen ja jalkauttamiseen.

”Takaseinä pitää, sieltä tulee kannustusta. Se on minun mielestä kaiken avain.”

Organisatorinen muutos mahdollistaa entistä paremmin myös sen, että sisäinen tarkastus voi arvioida myös riskienhallinnan toimivuutta ja toteutumista. (Turun kaupungin viranhaltijoiden haastattelut.) Yleisesti ottaen Turun kaupungin valvontaympäristön katsottiin olevan kunnossa. Työkalut riskienhallintaan on olemassa ja niitä kehitetään koko ajan. Ilmapiirin katsottiin olevan myönteinen ja riskienhallintaa tukevan. Haastatteluissa kuitenkin todettiin, että aina löytyy parannettavaa esi-

merkiksi siinä, kuinka hyvin esimiehet ja koko henkilökunta ovat tietoisia riskienhallinnasta ja oman toimintansa merkityksestä.

Turussa on jo aiemmin toiminut riskienhallinnan koordinoitiryhmä, mutta viime vuosina se ei ole toiminut kovin aktiivisesti ja on keskittynyt lähinnä tietoturvakysymyksiin. Uuden ohjeistuksen myötä riskienhallinnan koordinoitiryhmä halutaan aktivoida, ja koota siihen toimialojen ja tytäryhteisöjen edustajat. Ryhmän tarkoituksena on käsitellä kaupungin riskejä ja riskienhallintaa, arvioida keskeisimpiä riskejä ja miettiä kehittämisen suuntalinjoja. Sen on katsottu mahdollistavan myös matriisimaisen riskitarkastelun, jossa havaitaan ja analysoidaan myös toimialarajat ylittäviä riskejä. Myös riskienhallintasuunnitelmien ja valmiussuunnitelmien parempaa keskusteleavuutta kaivattiin haastatteluissa. Riskienhallinnan koordinaatioryhmällä halutaan aikaansaada aktiivisempaa keskustelua toimialojen ja kaupungin välillä. Ryhmän puheenjohtajana toimii apulaiskaupunginjohtaja

”Me tehdään riskienhallintasuunnitelmia, jossa nostetaan niitä riskejä esiin. Siinä se ammattitaito nousee esiin, että osaa ja pystyy ennakoimaan. Se on ehkä tuon koordinaatioryhmän yksi keskeinen merkitys, mutta se vaatii että tulee riittävästi dataa, jotta voidaan toteuttaa. Ettei käy niin kuin jenkeissä kaksoistornien aikaan, että paljon oli tietoa mutta kenelläkään ei ollut kokonaistilannekuvaa.”

Turun kaupungin riskienhallinnan arvioinnissa ollaan ottamassa käyttöön riskienhallinnan kypsyystasoa kuvaava arviointikehikko. Kehikolla riskienhallinnan kypsyysastetta arvioidaan asteikolla 1 – 5. Turun kaupungin arvioitiin olevan nyt 1. tasolla, mutta tavoitetasoksi ollaan asettamassa taso 3. Tarkkaa aikataulutusta tämän tavoitteen saavuttamiselle ei ole vielä tehty. Haastatteluissa korostui se, että omaa toimintaa on Turussa arvioitu nyt hyvin kriittisesti, ja vaatimustasoa pyritään pitämään korkealla.

Uudessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjan kautta on riskienhallintasuunnitelman laatiminen tarkoitus saattaa valtuustotason linjaukseksi. Riskienhallintasuunnitelmissa on tarkoitus määritellä kunkin toimialan, liikelaitoksen sekä konserniyhteisön keskeiset riskit ja riskienhallintakeinot. Tällä halutaan varmistaa, että organisaation johdolla on käytettävissään tarpeellinen ja ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä, niiden hallinnasta ja vahinkojen hoitamisesta. Tarkoituksena on pyrkiä kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan riskienhallinnassa. Riskienhallintapäällikön tehtävänä on ohjata riskien arviointia ja raportointia, sisäisen tarkastuksen ohjatessa ja koordinoimassa toimintakertomuksen sisäisen valvonnan selonteon ja riskien arvioinnin valmistelua

Riskienarviointia ja raportointia varten ollaan Turussa kehittämässä riskimatriisia ja analyysilomaketta. Keskeinen näkökulma riskien arvioinnissa tulee olemaan kunkin toimijan ydintoiminnoissa ja niihin liittyvissä riskeissä. Riskienhallinnan analyysilomakkeesta pyritään tekemään selkeä ja hallittava, sekä siinä mielessä toiminnallinen, että tiivistetyimmän informaation kautta on tarvittaessa helppo saada syvempää informaatiota toimialaa tai yhteisöä koskevista riskeistä. Selkeää ja tiivistä esitystapaa on koettu tarvittavan etenkin kaupungin johdolle viestimisessä. Toimialoilta ja tytäryhtiöistä kootun tiedon perusteella voidaan muodostaa kattava kuva koko konsernin keskeisistä riskeistä ja niiden suhteista.

Turun kaupungin riskiprofiili muodostuu, kun toimialat, liikelaitokset ja yhteisöt toimittavat riskienhallintasuunnitelmansa riskienhallintapäällikölle, joka laatii niiden pohjalta kaupungin toimintakertomukseen arvion kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä. Riskienhallintasuunnitelmien laatimisesta on ollut ohjeistusta riskienhallinnan oppaassa, ja haastattelujen mukaan jo vuodesta 2011 merkittävässä tytäryhteisöissä on koordinoitusti laadittu riskienhallintasuunnitelmia. Haastattelujen mukaan monilla merkittävimmillä yhtiöillä on kehittynyt hyvää riskienhallinnan asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää myös muiden yhtiöiden riskienhallinnan kehittämisessä. Haastattelussa nousi esiin riskienhallintasuunnitelmien yhteismitallisuuteen liittyvät puutteet, jotka voivat aiheuttaa vaikeuksia muodostaa kokonaiskuva kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä.

”Se on vähän niin kuin on iso tulipalo: ota pari askelta taaksepäin, niin näet kokonaisuuden. Tässä on ihan sama, pari askelta taaksepäin niin näet kokonaisuuden. On hyviäkin riskienhallintasuunnitelmia, mutta kokonaisuuden katsominen on varmaan semmoinen heikkous.”

Haastattelujen mukaan raportoinnissa ja etenkin poikkeamista raportoinnissa on ollut ongelmia, ja tämä on johtanut jopa riskien realisoitumiseen. Jatkossa riskienhallinnalta odotetaan entistä suurempaa etupainotteisuutta. Valmisteilla olevassa riskienhallinnan ohjeistuksessa asetetaan velvollisuus raportoida riskienhallintapäällikölle ja kaupunginjohtajille toiminnassa havaituista poikkeamista ja sellaisen uhasta. Toistaiseksi on vielä auki, määritelläänkö poikkeamalle jotakin raja-arvo.

Riskienhallinnan vastuiden koettiin olevan selkeästi jaetut. Niihin ei haastateltavien mukaan voida vedota, jos riskienhallinta ei toimi, vaan jokaisen on huolehdittava oman vastuunsa kantamisesta. Tässä korostuu haastatteluiden perusteella myös valvontaympäristöön liittyvät tekijät kuten asenteet ja ilmapiiri.

Tytäryhtiöiden riskienhallinnassa on keskeistä havaita yhtiöiden toimialojen ja tehtävien väliset erot, jotka vaikuttavat myös niiden toimintaan koskeviin riskeihin. Yhtiöitä onkin Turun kaupungissa jaettu eri luokkiin niiden toimialan ja tarkoituksen mukaan. Tytäryhtiöiden riskeistä haastateltavat korostivat esimerkiksi puhtaan veden ja energian saatavuuteen liittyviä riskejä. Vesilaitos ja sähköyhtiö toimivat Turussa osakeyhtiömuodossa mutta hoitavat keskeisiä kunnan perustehtäviä, ja niiden toimintaan kohdistuvat häiriöt voivat heijastua hyvin moniin muihin kaupungin toimintoihin. Näin ollen tytäryhtiöihin liittyy hyvin merkittäviä toiminnallisia riskejä. Osakeyhtiöihin liittyy myös taloudellisia, kuten rahoitukseen liittyviä riskejä. Näitä riskejä on myös realisoitunut ajoittain.

”Meilläkin on hyvin erilaisia yhtiöiden valmiudet näihin riskienhallinnan velvoitteisiin. Niin kuin sanoin, joissakin yhtiöissä toimintaan liittyy paljon riskejä. Mutta ne on onneksi niissä taitavampiakin.”

Kommunikointi yhtiöiden kanssa tapahtuu ensisijaisesti valvontavastuuhenkilöiden kautta. Haastatelussa nousi esiin yhtiöiden controllereiden suuri merkitys kommunikoinnissa. Kommunikoinnissa nähdään olevan kehittämisen varaa, ja tiedon kulussa on havaittu joskus jopa ongelmia joidenkin tytäryhteisöjen osalta.

Haastateltavien mielestä kaupunginvaltuustolla ja kaupunginhallituksella on puitteiden puolesta edellytykset muodostaa käsitys koko kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä. Riskienhallintapäällikkö raportoi kaupunginjohtajalle kuukausittain, ja kaupunginjohtaja puolestaan informoi kaupunginhallitusta päätösvalmistelun yhteydessä. Päätösten valmistelutyössä yritetään kirjoittaa riskejä auki.

Hallituksen jäsenten osaaminen nähtiin vaihtelevana. Osaamista on pyritty tukemaan kouluttamalla, mutta ongelmana on ollut, että kaikki eivät ole osallistuneet koulutuksiin riittäväällä aktiivisuudella. Tytäryhtiöiden toimitusjohtajilla uskottiin olevan ainakin jonkinlainen käsitys myös yhtiön toimintaan liittyvien riskien suhteutumisesta koko konsernin riskeihin, mutta hallitusten jäsenillä arveltiin olevan haasteita muodostaa vastaavaa käsitystä.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tällä tutkimuksella pyrittiin kartoittamaan suurten kuntakonsernien toimintaan liittyvistä merkittävistä riskeistä muodostuvaa riskiprofiilia, sekä vertailemaan ja arvioimaan suurten kuntakonsernien menettelytapoja ja käytäntöjä kuntakonsernin riskiprofiilin muodostamisessa.

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli selvittää, *miten suurten kuntakonsernien riskiprofiili muodostetaan*. Jotta pääkysymykseen voidaan vastata, täytyy selvittää ensinnäkin, *minkälaisia merkittäviä riskejä liittyy kuntakonsernin toimintaan julkisen raportoinnin perusteella*. Toisaalta on vastattava kysymykseen *minkälaisilla menettelytavoilla kuntakonserni muodostaa näkemyksensä kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä?* Näihin alakysymyksiin kysymyksiin vastataan seuraavissa luvuissa 5.1 ja 5.2.

5.1 Kuntakonsernien merkittävät riskit

Toimintakertomusten perusteella merkittävät riskit ovat tutkimuskaupungeissa ovat samantyyppisiä ja pääpiirteiltään riskiraportointi noudattaa kirjanpitolautakunnan yleisohjeen (2009) luokittelua, jossa riski jaetaan toiminnallisiin, vahinkoriskeihin ja talouden riskeihin. Kaupunkien riskiprofiilien välillä eroja löytyy lähinnä luokitteluista ja siitä, kuinka pieniin osiin kukin riskiluokka on jaettu. Tutkimuskaupungeista Oulun kaupunki nostaa merkittävimpien riskien arvioon ICT-riskit omana luokkanaan.

Tytäryhteisöjä nostetaan toimintakertomuksen arviossa erikseen esiin melko vähän. Johdonmukaisesti ja suoraan tytäryhtiöihin viitataan kaikissa tutkimuskaupungeissa taloudellisten riskien kohdalla, jossa viitataan konserniyhteisöille annettuihin lainoihin ja myönnettyihin takauksiin. Niihin liittyy rahoittajariskejä ja toisaalta tytäryhtiön toimintaan liittyviä normaaleja markkinariskejä. Kuntakonsernin kannalta merkittäviä toiminnallisia riskejä liittyy tytäryhtiöihin silloin, kun ne vastaavat elintärkeiden hyödykkeiden kuten sähkön ja puhtaan veden tuotannosta. Myös esimerkiksi satamayhtiöiden tai jätehuolto-yhtiöiden toimintaan voi liittyä merkittäviä riskejä, koska ne toimivat ympäristön ja terveyden näkökulmasta herkällä alueella.

Haastatteluissa esiin nousseet riskit (taulukko 5) täydensivät raportoinnin perusteella muodostunutta kuvaa tytäryhtiöiden aiheuttamista riskeistä. Haastattelujen perusteella tytäryhtiöihin liittyy myös esimerkiksi imagoriskejä, jotka viime kädessä kaupunkikonserni kantaa, vaikka tytäryhtiön toiminta olisikin riskin aiheuttajana. Kaupungit harjoittavat tytäryhteisöjen kautta asuntotuotantoa ja asunto-

jen vuokraustoimintaa, jolloin asukasturvallisuuteen liittyvät riskit nousevat esiin. Tytäryhtiöiden toimintaan liittyy myös ympäristöriskejä esimerkiksi jätehuoltoon ja satamatoimintaan liittyen. Tyypillisimmin toteutuvat tytäryhtiöiden riskit ovat haastateltavien mukaan rahoitusriskejä ja vahinkoriskejä. Tytäryhtiöiden johtamiseen liittyviä riskejä nousi haastatteluissa esiin lähinnä hallituksen osaamisen ja toimitusjohtajien roolin näkökulmasta.

Havainnot	Oulu	Tampere	Turku
Riskit	Imagoriskit Taloudelliset riskit Toiminnalliset riskit (vesi, sähkö)	Toiminnalliset riskit, turvallisuus (vesi, sähkö, asuminen, jätehuolto) Taloudelliset riskit Imagoriskit Vastuuriskit Tytäryhtiöiden johtaminen	Toiminnalliset riskit (vesi, sähkö) Taloudelliset riskit
Yksittäisiä riskejä, esi- merkkejä	Kallioparkki	Särkänniemi, kesä 2013	Rahoitusriskit

Kuvio 5 Viranhaltijoiden haastatteluissa esiin nousseet tytäryhtiöiden toimintaan liittyvät riskit

Viranhaltijoiden arvioiden perusteella toimintakertomusten arvio kuntakonsernia koskevista merkittävistä riskeistä on hyvin ajan tasalla ja pitää sisällään kuntakonsernin merkittävimmät riskit. Haastattelut tukivat raportointia siinä, että toimintakertomuksessa on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2009) mukaisesti arvioitu kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakentamiseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Monet yksittäisten tytäryhtiöiden riskit ovat merkittäviä tytäryhtiön oman toiminnan kannalta, mutta suurten kaupunkien toiminnan laajuuteen nähden niitä ei ole katsottu tarpeelliseksi nostaa konsernin toimintakertomusraportoinnin tasolle. Kaikissa tutkimuskaupungeissa katsottiin, että päätöksentekijöillä on edellytykset muodostaa käsitys kunnan eri toimintoihin ja konserniyhteisöihin liittyvistä riskeistä. Toisaalta kaikissa tutkimuskaupungeissa nähtiin kehittämisen tarvetta tytäryhtiöiden riskiraportoinnin systemaattisuudessa ja yhteismitallisuudessa.

5.2 Kuntakonsernien riskiprofilin muodostaminen

5.2.1 Riskienhallinnan ohjeet ja periaatteet

Oulun kaupunkikonserneissa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan perusteet ja ohjeet on uudistettu vuonna 2013. Oulussa iso muutos on tapahtunut monikuntaliitoksessa ja sen valmistelussa. Turussa vastaava perusteiden ja ohjeiden uusiminen on parhaillaan käynnissä. Siellä taustalla vaikuttaa mm. organisaatiouudistus. Tampereella riskienhallinnan järjestelmä on ohjeistuksien ja haastattelujen perusteella tällä hetkellä ehkä vakiintunein, joskin sielläkin ohjeisiin on tehty päivityksiä viime vuosina. Taulukossa 6 on esitetty riskienhallinnan ja konserniohjauksen keskeisten ohjeiden hyväksymis- tai päivittämisaikajankohdat

Havainnot	Oulu	Tampere	Turku
Valtuuston päättämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	2013	2013	Valmisteilla (2014)
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje	2013		2009 (yleisohje) Valmisteilla 2014
Riskienhallintapolitiikka	-	2012	-
Omistajapolitiittiset linjaukset	2013	2010	2012
Konserniohje	2013	2010	2012 (päivitetty)
Hyvä hallinto- ja johtamistapa	2013	2013	2012 (sisältyy konserniohjeeseen)
Riskienhallinnan opas (viranhaltijapäätös)	-	-	2010

Taulukko 6 Keskeinen riskienhallinnan ja konserniohjauksen ohjeistus

Kaikkien tutkimuskaupunkien riskienhallinnan tai sen arvioinnin taustalla vaikuttaa ainakin jossakin määrin joku yleisesti hyväksytty viitekehikko. Oulussa taustalla vaikuttaa sekä COSO-ERM sekä ISO 31000 -standardi, joista viimeksi mainittua pidettiin haastatteluissa kattavampana ja monipuolisempaan, sekä pysyvämpänä pohjana tai taustana toiminnan järjestämiselle. Tampereen järjestelmänsä ei perustu suoraan mihinkään viitekehykseen, mutta COSO -viitekehys vaikuttaa esimerkiksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikkona. Sekä Oulussa että Tampereella hieman kritisoitiin COSO ERM:ää riskienhallinnan viitekehyksenä sen tilintarkastuslähtöisyyden vuoksi. Turussa sekä vanhassa että uudessa ohjeistuksessa on elementtejä COSO -mallista ainakin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin työkaluna.

Sisäisen ympäristön (ks. COSO 2004) tukevan riskienhallintaa tutkimuskaupungeissa. Haastatteluissa painotettiin etenkin sellaisia sisäiseen ympäristöön kuuluvia elementtejä kuten ilmapiiriä, asenteita ja johdon tukea. Kaikissa tutkimuskaupungeissa johdon tuen todettiin olevan ensiarvoisen tärkeää, jotta tietoisuutta riskienhallinnasta ja siihen liittyvistä menettelytavoista voidaan jalkauttaa

koko kaupunkikonserniin. Johdon myös koettiin tukevan riskienhallinnan kehittämistä. Johdon tuen merkitys korostui erityisesti Turussa, jossa riskienhallinnan painoarvoa organisaatiossa on pyritty nostamaan niin, että riskienhallintapäällikkö on organisoitu suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen. Asenteen riskienhallintaa kohtaan voidaan aineiston perusteella tulkita olevan myönteinen.

Kaikkien tutkimuskaupunkien riskienhallinnassa pyritään kokonaisvaltaiseen ajatteluun, ja siitä pyritään tekemään osa päivittäistä johtamista. Riskienhallinnan ohjeistuksella ja prosesseilla pyritään rakentamaan järjestelmällistä toimintatapaa. Kaikkien kaupunkien säännöissä ja ohjeistuksessa lähdetään siitä, että hyvää hallintoa ja riskienhallintaa on noudatettava myös tytäryhteisöissä. Kaikissa kaupungeissa kehittämistä tunnustetaan olevan toimintatavan ulottamisessa kaikkiin konsernin osiin.

Riskienhallinta nähtiin kaikissa kaupungeissa osaksi päivittäistä johtamista, ja jokaisen toimijan vastuulle kuuluvaksi asiaksi. Riskienhallintaa ei haluta nähdä muusta toiminnasta erillisenä, riskienhallinnan asiantuntijoille kuuluvana asiana, vaan paras asiantuntemus toimintaan liittyvistä riskeistä on toimintayksiköiden sisällä. Organisaation tietoisuutta riskienhallinnasta pidettiin edellytyksenä järjestelmän toimivuudelle. Uudistuneen ja perusteellisen ohjeistuksen on havaittu lisäävän riskienhallinnan tietoisuutta ja kiinnostusta ainakin Oulun kaupunkiorganisaatiossa.

Tampereella haastatteluista nousi esiin kaupungin pitkä kehitystyö kokonaisvaltaisen riskienhallinnan edistämisessä konsernissa. Tästä huolimatta kaupungin riskienhallinnan yhtenä merkittävänä kehittämiskohteena nähtiin se, kuinka eri tavalla eri yksiköissä tämä näkemys on sisäistetty. Joissakin toiminnoissa ja yksiköissä riskienhallinta painottuu edelleen perinteisiin vahinkoriskeihin ja vakuutuksiin.

5.2.2 Riskienhallinnan vastuut

Kaikissa tutkimuskaupungeissa katsottiin riskienhallinnan vastuiden todettiin olevan ainakin siinä mielessä toimivia, että riskienhallinnan mahdollisten ongelmien ei katsottu johtuvan ainakaan heikosta tai epätarkoituksenmukaisesta vastuunjaosta. Kyse on enemmänkin asetettujen vastuiden noudattamisesta ja toteuttamisesta. Vastuunjako oli kaupungeissa myös melko samantyyppinen myös valtuuston ja kaupunginhallituksen alapuolella.

Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta pyritään kaikissa kaupungeissa koordinoimaan monialaisella työryhmätyöskentelyllä. Oulussa on kaupunginjohtajan päätöksellä perustettu pysyvä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä (KORI -työryhmä). Tampereella toimii riskienhallinnan johtoryhmä, ja Turussa uuden ohjeistuksen myötä ollaan vahvistamassa riskienhallinnan koordinoitiryh-

män merkitystä ja asemaa. Oulussa KORI -työryhmän työskentelyä pidettiin erittäin hyvänä ja rakentavana. Etenkin uuden ohjeistuksen luomisvaiheessa ryhmä on kokoontunut jopa viikoittain. Turussa on myös aiemmin ollut riskienhallinnan työryhmä, mutta sen toiminta on ollut vähäistä ja painottunut tietoturvakysymyksiin. Kaikissa kaupungeissa työryhmien jäsenistö koostuu tai sen on ajateltu koostuvan kattavasti konsernin eri toimintojen edustajista, kuten konsernihallinnon, palvelutuotannon ja konserniohjauksen johtohenkilöistä.

Kaikissa kaupungeissa toimii riskienhallintapäällikkö. Turussa riskienhallintapäällikkö on suoraan kaupunginjohtajan alainen. Tampereella riskienhallintapäällikkö on organisoitu hyvinvointipalveluiden ryhmään. Tampereella strategisista riskeistä vastaa lisäksi riskienhallinnan asiantuntija. Oulussa riskienhallintapäällikkö on organisoitu henkilöstöhallinnon alle ja toisaalta konsernipalvelujen talous ja omistajaohjauksen palvelualueen tehtävänä on koordinoita ja kehittää kaupungin ja kaupunkikonsernin riskienhallintaa.

Tutkimuskaupungeissa riskienhallinta on osa omistajapolitiikkaa ja konserniohjausta sekä ohjeiden että käytännön tasolla. Liiketoimintaa ohjaavilla toiminnoilla tai muilla konserniohjauksen vastuutahoilla on merkittävä rooli konsernin riskienhallintaohjeistuksen viestimisestä tytäryhtiön suuntaan ja toisaalta tytäryhteisöiden riskien kartoittajana ja yhteyshenkilöinä tytäryhteisöjen raportoinnissa. Riskienhallintatoiminnon ja liiketoiminnan ohjauksen yhteistyö tuli esiin kaikissa tutkimuskaupungeissa.

Tytäryhtiöiden riskienhallintajärjestelmän toimivuudesta ja riskien arvioinnista vastaa kaikissa kaupungeissa viime kädessä yhtiön hallitus. Hallitusten osalta nousi haastatteluissa kysymyksiä hallitusten jäsenten osaamisesta ja kyvystä muodostaa käsitys ensinnäkin omaa yhtiötä koskevista riskeistä ja toisaalta omistajan edustajan näkökulmasta yhtiön riskien suhteutumisesta koko konsernin riskiprofiiliin. Haasteena nähtiin hallitusten vaihtuminen jopa kokonaan 1 – 4 vuoden välein, jolloin kokonaiskuvan hahmottaminen yksittäisten hallitusten jäsenten ja myös kollektiivin osalta voi muodostua vaikeaksi. Kuitenkin kaikissa kaupungeissa oltiin sitä mieltä, että merkittävimmissä yhtiöissä, kuten esimerkiksi sähköyhtiöissä on erittäin hyvää riskienhallinnan asiantuntemusta ja hoitavat riskienhallintansa vastuullisesti.

Kaikissa tutkimuskaupungeissa hallitusten jäsenten tietoisuutta hallituksen tehtävistä ja vastuista sekä hallitustyöskentelyn osaamista pyritään kehittämään kouluttamalla. Oulussa koulutusten merkitys nähtiin suoranaisten kouluttamisen lisäksi myös siinä, että niiden kautta voidaan parantaa konsernihallinnon palvelujen näkyvyyttä ja tunnettavuutta tytäryhtiöissä. Turussa koettiin ongelmalliseksi, että vaikka koulutuksia järjestetään, eivät kaikki hallitusten jäsenet osallistu niihin siinä mää-

rin kuin olisi tarpeellista osaamisen kehittymisen kannalta. Tampereella tätä asiaa on lähdetty ratkaisemaan kirjaamalla konserniohjeeseen tytäryhtiöiden edustajien velvollisuudesta osallistua konsernihallinnon järjestämiin koulutuksiin.

5.2.3 Riskien kartoitus ja raportointi

Riskien raportoinnin menettelyt vaihtelevat tutkimuskaupungeissa etenkin tytäryhtiöiden osalta. Tyypillisesti sisäisen konsernin toimielinten ja hallintokuntien on laadittava toimialaansa koskeva riskienhallintasuunnitelma tai muu riskien arviointi ja toimitettava se konsernihallinnolle. Tytäryhtiöt raportoivat riskeistään myös omissa toimintakertomuksissaan.

Tytäryhtiöiden riskejä kartoitetaan Oulussa riskikartoituksilla. Riskien kartoituksen ja arvioinnin tueksi on konsernihallinnossa laadittu Excel-työkalu. Turussa tytäryhtiöt raportoivat riskeistään riskienhallintasuunnitelmissa sekä valvontavastuuhenkilöiden kautta. Koordinoitua riskienhallintasuunnitelmien laatiminen on ollut Turussa lähinnä merkittävimpien yhtiöiden kohdalla, mutta uuden ohjeistuksen myötä tytäryhteisöjen riskien arvioinnista ja raportoinnista on tarkoitus tehdä systemaattisempaa ja velvoittavampaa. Tytäryhtiöiden riskienhallinnassa korostuu haastattelujen mukaan tasapainottelu konsernin intressien ja tytäryhteisöjen liikkumavapauksien kanssa. Tampereella on käytetty toimitusjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien laatimia itsearviointeja. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan omistajakeskusteluissa on kuitenkin paljastunut, että itsearviointien laadinnassa on yhtiön riskeihin suhtauduttu liian positiivisesti. Kuntalain osittaisuudistuksen johdosta myös Tampereella ollaan kiristämässä tytäryhtiöiden velvollisuutta päivittää tai laatia riskienhallintasuunnitelmiansa.

Tampereella ja Oulussa korostettiin vuosittaisten omistajakeskusteluiden tai kehityskeskusteluiden merkitystä. Näihin keskusteluihin osallistuvat yhtiöiden toimitusjohtajat ja hallitusten puheenjohtajat, sekä konsernin edustaja. Keskusteluissa käydään läpi omistajapoliittisia ja strategisia tavoitteita toiminnan tavoitteita sekä myös riskienhallintaa. Merkittävimpien riskien koettiin nousevan hyvin esille myös näissä omistajakeskusteluissa. Oulussa ja Turussa omistajan ja yhtiöiden välinen kommunikaatio nähtiin haastattelujen perusteella ehkä toimivammaksi kuin Turussa.

Haastattelujen mukaan käytännössä kaikissa kaupungeissa merkittävistä riskeistä raportoidaan myös ottamalla suoraan yhteyttä konsernihallintoon, ja riskiprofiili on siinäkin mielessä jatkuvasti päivittyvä ja ajan tasalla. Epävirallista kommunikointia tapahtuu jatkuvasti konsernin yhteyshenkilöiden ja tytäryhtiöiden välillä. Turussa esiin nousi tytäryhtiöiden controllereiden rooli informaatiokanavana ja asiantuntijoina. Kaikkien kaupunkien konserniohjeissa on myös säädetty konsernijohdon en-

nakkokäsityksen hankintamenettelystä ja kriteereistä, jolloin ennakkokäsitys tulee hankkia. Haastatteluissa nousi esiin tilanteita, joissa konsernijohto oli kieltänyt tytäryhtiöitä osallistumasta liian riskialttiiksi katsomiinsa hankkeisiin.

Toimintakertomuksen riskiarvion muodostamiseen liittyvät käytännöt ovat kaupungeissa hieman erilaisia. Oulussa on käytössä riskienarviointitaulukko, johon tunnistetut riskit kirjataan ja jonka avulla riskejä analysoidaan. Riskienhallinnan periaatteiden mukaan esimerkiksi äänestyksen jälkeen voidaan nostaa tarkempaan tarkasteluun 5 – 7 merkittävintä riskiä. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmällä on Oulussa merkittävä rooli toimintakertomuksen riskiarvion kokoamisessa. Tampereella riskiprofiilin kokoa riskienhallinnan asiantuntija, jonka aineisto koostuu kaupungin sisäisissä yksiköissä laadituista itsearvioinneista ja liiketoiminnan ohjauksen tytäryhtiöiltä keräämästä materiaalista. Arviota käsitellään myös riskienhallinnan johtoryhmässä. Turussa riskienhallintapäälliköllä on ollut keskeinen rooli arvion tiivistämisessä.

5.2.4 Riskienhallinnan vahvuudet ja heikkoudet

Riskienhallinnan vahvuuksia ja heikkouksia havainnoitiin toimintakertomusraportoinnista ja haastatteluilla. Tällä pyrittiin tarkentamaan käsitystä käynnissä olevasta riskienhallinnan kehittämistyöstä, ja näin kaventamaan tutkimusajankohdan (kevät 2014) ja tilinpäätösraportoinnin ajankohdan (kevät 2013) välistä kuilua.

Toimintakertomuksen selonteossa raportoituja riskienhallinnan kehittämiskohteita kuvataan taulukossa 7. Raportin mukaan Oulussa ja Turussa on riskienhallinnan kehittämiskohteisiin vastattu uudella ohjeistuksella. Tampereella on päivitetty vuonna 2013 hyvän hallinto- ja johtamistavan suositus, jolla osaltaan pyritään vastaamaan havaittuihin kehittämiskohteisiin.

Havainnot	Oulu	Tampere	Turku
Kehittämiskohteet	Riskienhallinnan ohjeistus tullaan uudistamaan ja liittämään osaksi sisäisen valvonnan yleisohjetta	Osa toimintayksiköiden valmiussuunnitelmista vaatii pikaista päivittämistä. Tulevien vuosien kehittämiskohteena on strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen liittyvän riskienhallinnan ja konserniohjauksen selkeyttäminen.	Riskien tunnistaminen ja arviointi sekä niiden hallitsemisen, valvomisen ja raportoinnin säännönmukaiset menettelytavat tulevat olemaan riskienhallinnan tilikauden 2013 kehittämiskohteita. Riskienhallinnan siirryttyä tilikauden loppupuolella suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen tullaan aiemmin noudatettuja periaatteita tarkentamaan kehittämisen ohella tilikauden 2013 aikana. Riskikartoitusten päivittäminen sekä riskienhallinnan seuranta ja vastuuttaminen eri toimialoilla.
Tutkimuksessa havaitut toimenpiteet	Uusi astui ohjeistus voimaan vuonna 2013	Hyvän hallinto- ja johtamistavan suositus	Uusi ohjeistus valmisteilla

Taulukko 7 Riskienhallinnan arvioissa raportoidut kehittämiskohteet tilinpäätöksissä

Taulukossa 8 esitetään konsernivalvonnan selonteossa raportoidut riskienhallinnan kehittämiskohteet. Tampereen tilinpäätöksen konsernivalvonnan selonteosta ei ollut poimittavissa riskienhallintaan liittyviä kehittämiskohteita. Oulussa ja Turussa kehittämiskohteita on havaittu, ja niihin on vastattu uusilla ohjeistuksilla ja velvoitteilla tytäryhtiöiden suuntaan. Oulussa jalkauttamistyö on lähtenyt liikkeelle haastattelujen mukaan merkittävimmistä yhtiöistä, ja vuoden 2014 aikana on tarkoitus käydä mahdollisimman monta yhtiötä läpi. Turussa uusi ohjeistus on valmisteilla.

Havainnot	Oulu	Tampere	Turku
Kehittämiskohteet	Tytäryhtiöiden riskienhallinta on yksi keskeisistä kehittämisskohteista.		Tytäryhteisöjen riskikartoitusten taso vaihtelee ja konserniohjauksen kehittämisessä yksi painopistealue tulee olemaan konsernin riskienhallintajärjestelmän toimivuuden varmistaminen.
Tutkimuksessa havaitut toimenpiteet	Uusien käytäntöjen jalkauttaminen ja kouluttaminen		Uusien käytäntöjen jalkauttaminen ja kouluttaminen

Taulukko 8 Riskienhallinnan kehittämiskohteet konsernivalvonnan selonteossa.

Haastatteluissa kysyttiin riskienhallinnan vahvuuksia ja heikkouksia. Näitä vastauksia on koottu taulukkoon 9. Yleensä ottaen kehittämisen kohteena nähtiin tytäryhtiöiden riskien arvioinnin järjestelmällisyys ja yhteismitallisuus. Näiden lisäksi yhtenä huolen aiheena nousi kaikissa kaupungeissa

esiin hallitusten osaaminen. Mainittujen vahvuuksien osalta ei yhteistä nimittäjää löydy samalla tavalla, vaan kaikkien tutkimuskaupunkien haastatteluissa nousi esiin hieman erilaisia asioita.

Havainnot	Oulu	Tampere	Turku
Vahvuudet	Uusi ohjeistus Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan (KORI) -työryhmän laadukas työskentely	Pitkä historia riskienhallinnassa	Johdon tuki
Heikkoudet/kehittämiskohteet	Järjestelmällisyys koko konsernissa	”Paperinmakuisuus” – käytäntö ei vastaa välttämättä ohjeistusta. Ohjeiden ja arviointien selkeys ja helppous Tilaaaja-tuottaja -mallin tuomat haasteet Tytäryhtiöiden riskiarvioiden kattavuus ja ajantasaisuus	Toimialojen ja tytäryhteisöjen riskiarvioinnin yhteismitallisuus, systemaattisuus Kommunikointi

Taulukko 9 Kaupungin riskienhallintajärjestelmän erityiset vahvuudet ja heikkoudet tai kehittämisen kohteet haastatteluiden perusteella

5.3 Johtopäätökset

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli selvittää, *Miten suurten kuntakonsernien riskiprofiili muodostetaan?* Tutkimuksen perusteella voidaan ensinnäkin sanoa, että riskiprofiili noudattelee riskien luokittelujen osalta annettuja suosituksia, pienin kuntakohtaisin painotuksin. Toisaalta voidaan sanoa, että konsernien tytäryhteisöjen toimintaan liittyy merkittäviä toiminnallisia riskejä etenkin silloin, kun yhtiöiden kautta tuotetaan yhteiskunnan toiminnalle elintärkeitä hyödykkeitä tai ne toimivat ympäristön ja terveyden näkökulmasta herkällä alueella. Havainnot tukevat myös kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä tytäryhtiöiden tyypillisimmistä riskeistä (ks. Tokkola & Kotonen 2005, 193; Niskakangas, ym. 2011, 15).

Suurissa kuntakonserneissa pyritään riskienhallinnan kokonaisvaltaisuuteen, jolloin riskienhallintaa toteutetaan strategia- ja suunnitteluprosessissa koko organisaatiossa (ks. esim. Leino, ym. 2005, 126; COSO 2004, 3 - 4). Kaikissa riskienhallinta on ohjeistuksen mukaan osa konsernin johtamisjärjestelmää, ja ohjeistuksen velvoittavuutta koko konsernin tasolla pyritään kaupungeissa edistämään. Puutteita on kuitenkin havaittavissa etenkin tytäryhtiöiden riskienhallinnassa, joissa esimerkiksi riskienhallinnan toteutus osana strategia- ja suunnitteluprosessia ainakaan kattavasti toteudu. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että tutkimuskaupungeissa korostettiin kaikkein merkittävimpien

tytäryhtiöiden riskienhallinnan olevan hyvällä tasolla. Tähän voi vaikuttaa se, että taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävät, kilpailluilla markkinoilla yhtiöt joutuvat joka tapauksessa osana oman toimintansa johtamista miettimään myös riskien hallintaa. Suuremmilla yhtiöillä on myös parhaat resurssit toteuttaa omaa riskienhallintaansa.

Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuuden edellytyksenä on nähty organisaation tietoisuus omista riskeistään (Banham 2004, 70). Riskiprofiilin muodostamisen käytännöt vaihtelevat tutkimuskaupungeissa. Oulussa toimintakertomuksen arvion ”tiivistää” kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeissa määritellyn toimintatavan mukaisesti. Tampereella arvion kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä kokoaa riskienhallinnan asiantuntija ja Turussa riskienhallintapäällikkö. Tampereella liiketoimintajaosto käsittelee konserniyhtiöiden riskiarviot ja riskienhallinnan johtoryhmä arvion koko konsernin merkittävistä riskeistä ennen tilinpäätöksen hyväksymistä.

Riskien arvioinnin tulisi olla jatkuvaa ja toistuvaa toimintaa (COSO 20014, 49). Kaikissa kaupungeissa tytäryhteisön riskiarvioinnilta kaivattaisiin vielä enemmän systemaattisuutta ja yhteismitallisuutta. Näin päästäisiin koko organisaatiota koskevien riskien yhteismitalliseen tunnistamiseen ja esimerkiksi riskien ristikkäisvaikutusten tunnistamiseen. Tällöin konsernijohdolla olisi paremmat edellytykset muodostaa tarkempi, tasapainoinen ja yhteismitallinen näkemys koko konsernin riskiprofiilista (ks. COSO 2004, 3 – 4; ISO 31000, 18; Leino, ym. 2005, 132).

Tutkimuskaupungeissa riskienhallinta vaikuttaisi olevan hyvin resursoitu ja vastuutettu sekä riskienhallinnan asiantuntemuksen, että konsernin ohjauksen näkökulmasta. Kaikissa kaupungeissa on perustettu tai ollaan perustamassa riskienhallintaa koordinoiva työryhmä. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tarkoituksenmukainen ohjeistus nähdään tärkeänä, mutta lopulta onnistumisen ratkaisee jokaisen toimijan sitoutuminen ohjeistettujen toimintatapojen noudattamiseen. Johdon tuella katsottiin olevan myös ratkaisevan suuri merkitys.

ISO 31000 -standardin mukaan kattava ja tiheä raportointi merkittävimmistä riskeistä sekä riskienhallinnan tasosta kehittävät huomattavasti organisaation hallintotavan vaikuttavuutta. Tytäryhtiöiden riskienhallinnassa korostuu haastattelujen mukaan tasapainottelu konsernin intressien ja velvoitteiden sekä tytäryhteisöjen toimintavapauksien kanssa. Merkittävissä asioissa kaikissa kaupungeissa on ohjeistettu konsernijohdon ennakkokäsityksen hankintamenettelystä. Kaikkien kaupunkien viranhaltijat korostivat, että virallisen raportoinnin lisäksi jatkuva ja sujuva yhteydenpito tytäryhteisöjen kanssa on tärkeää ja riskikartoituksen sekä omistajan informoimisen on oltava jatkuvaa.

Tytäryhtiöiden hallituksilla on kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta. Kaikissa tutkimuskaupungeissa haastatteluissa nousi esiin hallituksen jäsenten osaamisen merkitys tytäryhteisön riskien tunnistamisessa ja riskienhallinnassa, vaikka hallituksen jäseniin kohdistuvia osaamisvaatimuksia on määriteltä säädetty kaikkien kaupunkien konserniohjeessa ja/tai hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistuksissa. Kaikissa kaupungeissa hallitusten jäsenten osaamista pyritään tukemaan koulutuksella, ja Tampereella koulutukset ovat jopa kaupungin edustajia velvoittavia. Hallituksen jäsenten osaamisvaatimuksia on kaikissa kaupungeissa ohjeistettu konserniohjeessa ja mahdollisessa hyvän hallintotavan ja -johtamisen ohjeistuksessa.

Yrityksen johdon, hallituksen ja omistajien välistä informaation epäsymmetriaa kasvattavana tekijänä tutkimuskaupungeissa nähtiin se, että hallitusten kokoonpanossa ei ole välttämättä riittävää jatkuvuutta ja jäsenten ja osaamisen taso vaihtelee. Jos hallitus ei kykene kyseenalaistamaan ja arvioimaan toimitusjohtajan toimintaa, voi se antaa toimitusjohtaja-agentille liikaa valtaa suhteessa päämieheen eli omistajaan. (ks. Niskakangas, ym. 15 - 17). Tällöin konsernijohto joutuu mahdollisesti puuttumaan tiukemmin yhtiön ja toimitusjohtajan toimintaan. Lisäksi toimitusjohtajalla voi olla paljon sellaista tietoa yhtiön toiminnasta ja sen riskeistä, jota ei omistajalla ja omistajan edustajilla ole, jolloin toimitusjohtajan vaihtuminen voi aiheuttaa riskejä. Tältä osin voidaan kyseenalaistaa corporate governancen toteutuminen kaupunkikonsernien tytäryhtiöissä. (ks. esim. Hirvonen, ym. 2003, 219 – 222). Todennäköisesti tässä näkyy poliittiseen kulttuuriin kuuluva toimintamalli, jossa poliittiset ryhmittymät valitsevat keskuudestaan edustajat kunnan omistamien yhtiöiden hallituksiin. Tällainen toimintatapa voi aiheuttaa myös jääviys- ja esteellisyysongelmia. (ks. Niskakangas, ym. 15 - 17). Pohdittavan arvoinen kysymys varmastikin on, vaikka se tässä tutkimuksessa ei ilmennytäkään, miten kunta omistajana käytännössä saattaisi tytäryhtiön hallituksen vastuuseen, jos tämän kokonaisvastuun alle kuuluva merkittävä riski realisoituisi.

ISO 31000 -standardin mukaan riskienhallinnan puitteet varmistavat, että riskienhallintaprosessista saadaan tietoa, ja tietoa voidaan käyttää päätöksenteon ja vastuiden perustana kaikilla olennaisilla organisaation tasoilla. Toisaalta organisaatioiden tulisi rakentaa puitteet omia tarpeitaan vastaaviksi (ISO 31000, 26.). Tutkimuskaupungeissa sekä riskienhallinnan ohjeistuksessa että menettelytavoissa oli paljon yhteneväisyyksiä, mutta yllättävän paljon myös kaupunkikohtaisia eroja. Eroja voi aiheutua esimerkiksi johtamisjärjestelmästä, kuten tilaaja-tuottaja -mallista, jonka todettiin aiheuttavan riskienhallinnalle lisähaasteita. Erot voivat johtua myös riskienhallinnan avainhenkilöistä. Yhtäällä pitkäjänteisen ja tiedostetun kehittämistyön takana nähtiin olevan hyvien toimijoiden joukko, toisaalla taas avainhenkilöiden vaihtumisella on voinut olla vaikutusta siihen, että riskienhallinnan painopistettä on käännetty entistä enemmän kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

Kaikissa kaupungeissa emokunta saa riskienhallintaprosessin kautta tietoa myös konserniyhtiöiden riskeistä, mutta missään kaupungissa järjestelmän toimivuuteen ei oltu täysin tyytyväisiä. Raportoinnin ja haastattelujen perusteella suurissakin kaupungeissa on havahduttu viime vuosina myös tytäryhtiöiden riskienhallinnan systemaattisuuden kehittämiseen ja koko kuntakonsernin kattavan riskitietoisuuden lisäämiseen, vaikka sinänsä riskienhallinta kulkee mukana myös omistajapolitiikan ja konserniohjauksen asiakirjoissa. Tässä yhtenä vahvana vaikuttimena oli havaittavissa ainakin kuntalain osittaisuudistus. Tutkimuksen perusteella voidaan myös todeta, että huolimatta eroista konsernien riskienhallinnan ohjeistuksissa ja menettelytavoissa, toimintakertomusraportoinnin perusteella muodostuva riskiprofiili on kaikissa kaupungeissa melko samanlainen.

5.4 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimuskaupungit rajattiin kolmeen. Riskienhallinnan ohjeistuksen analyysistä muodostunutta näkemystä haluttiin syventää haastatteluilla ja suurempi tutkimuskohteiden joukko olisi ollut tällä tutkimusmenetelmällä ja käytettävissä olevilla resursseilla vaikea toteuttaa. Tutkimuskuntien valinnassa haluttiin pitäytyä suurimmissa kaupungeissa niiden taloudellisen merkittävyyden ja konserni- en oletetun kehittyneisyyden vuoksi. Tutkimuksen yleistettävyyttä rajoittaa Suomen kuntien erilaisuus, mutta suurten kaupunkien yleistettävyyden voidaan katsoa olevan paremmalla tasolla.

Tutkimuksessa käytettävä aineisto on aika yksiselitteistä siltä osin, kun aineistolla tarkoitetaan tutkimuskuntien johtosääntöjä ja ohjeistusta. Tutkimuksen kohteena olevat vuoden 2012 toimintakertomukset on laadittu sen aikaisilla ohjeistuksilla, kun taas menettelytapojen vertailussa painotetaan tämän hetkistä toimintatapaa ja havaittuja kehittämiskohteita. Tätä valintaa voidaan perustella sillä, että vuoden 2012 tilinpäätöksessä on raportoitu myös sen aikaisiin menettelytapoihin liittyviä kehittämiskohteita joihin mahdollisella uudella ohjeistuksella on pyritty vastaamaan. Toisaalta tutkimuksen ensisijainen kiinnostus on menettelytavoissa, ei niinkään riskiprofiilin yksityiskohtaisessa sisällössä. Tutkimuksessa on myös havaittavissa, että menettelytapaprojektista riippumatta

Kuntien ohjeet ja säännöt eivät sinänsä paljasta niiden toimivuutta ja toteutumista. Tutkimuksessa lähdetään siitä oletuksesta, että oikein kohdennetuilla viranhaltijoiden haastatteluilla saavutetaan riittävä näkemys ohjeiden ja menettelyiden toimivuudesta. Haastattelut kohdistettiin ylimmän johdon tai toimialajohdon sijasta riskienhallinnan ja omistajaohjauksen todellisiin vastuuhenkilöihin. Puolistrukturoidun teemahaastattelun runko toimitettiin haastateltaville etukäteen, jotta heillä oli mahdollisuus valmistautua haastatteluun. Haastatellut viranhaltijat pidettiin tutkimuksessa anonyymeinä, millä haluttiin lisätä vastausten luotettavuutta. Haastattelut nauhoitettiin, ja haastattelujen

jälkeen tutkijalla oli myös mahdollisuus täydentää sähköpostitse tai puhelimitse mahdollisia aukkoja ja väärinymmärryksiä, sekä tarkistuttaa haastatteluista ja aineistosta muodostuva tutkimusaineisto.

Haastattelutilanteissa oli läsnä vain haastateltava ja haastattelija. Osa haastatteluista noudatti tiukemmin haastattelurunkoa, osan haastatteluista ollessa keskustelevampia. Haastattelurungon (liite 2) sisältämät asiat tulivat kuitenkin käsitellyiksi kunkin kaupungin osalta. Haastattelun a- ja b -osioita painotettiin kunkin viranhaltijan vastuualueen mukaisesti. Kaikissa haastatteluissa tutkija teki tarpeen mukaan täydentäviä kysymyksiä ja haastateltavilla oli mahdollisuus kertoa konserniohjaukseen ja konsernin riskienhallintaan liittyvistä asioista yleisemminkin. Tämä syvensi tutkijan näkemystä konsernin menettelytavoista ja toi esiin asioita, joita tutkija ei olisi ehkä muuten osannut kysyä.

5.5 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Riskienhallinnan kypsyystason analysointiin on kehitetty erilaisia malleja (ks. esim. Hillson 1997). Riskienhallinnan menettelytapoja ja riskiprofiilin muodostamista olisi tässäkin tutkimuksessa voinut peilata esimerkiksi johonkin vastaavaan kehikkoon. Malli voisi tarjota mielenkiintoisen näkökulman jatkotutkimukselle esimerkiksi pienten ja keskisuurten kuntakonsernien riskienhallinnan kypsyystason laajamittaisemman ja tarkemman analysoinnin kautta

Toisaalta tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle jäi lähes kokonaan tavoitelähtöinen riskienhallinta, jolloin olisi ollut mahdollisuus tehdä enemmän esimerkiksi yhtiökohtaista analyysiä riskienhallinnasta tai muodostaa kuntakonsernille riskiprofiilia sen toiminnalle asetettujen tavoitteiden perusteella ja verrata sitä raportoituihin riskeihin.

Tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen näkökulma tarjoaisi myös mielenkiintoisia aiheita jatkotutkimukselle. Miten ulkoinen tai sisäinen tarkastus muodostaa käsityksensä koko kuntakonsernin riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja toimivuudesta? Käsillä olevaa tutkimusaihetta voisi syventää myös tytäryhtiöiden suuntaan. Ajankohtaisen tutkimusaiheen voisi tarjota esimerkiksi kuntaomisteisten osakeyhtiöiden hallitusten riskienhallintaosaaminen.

6 LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Niina 2012. *Yrityksen sisäinen valvonta*. Jyväskylä: Edita Publishing Oy
- ALARM, 2001. *Corporate governance in the public sector - The Role of Risk Management*.
- Alftan, ym. 2008. *Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Helsinki: Edita Prima
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo, Siitonen, Pentti (toim.). 2007. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press
- Banham, R. (2004). *Enterprising Views of Risk Management*. Journal Of Accountancy, 197(6), 65-71.
- COSO The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004. *Enterprise risk management - integrated framework : executive summary framework*. Jersey City, NJ
- COSO The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004b. *Kokonaisvaltainen ajatusmalli organisaation riskienhallintaan*. TIIVISTELMÄ.
- Considine M. & Lewis J., 2003. *Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*. Public Administration Review. Mar/Apr2003, Vol. 63 Issue 2, s. 131-140.
- Gruening, G., 2001. *Origin and theoretical basis of new public management*. International Public Management Journal. Volume 4, Issue 1, Spring 2001, s. 1-25.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum
- Heuru, K., Mennola E. & Ryytänen, A. 2001. *Kunnallinen itsehallinto: kunnallisoikeuden perusteet*. Helsinki : Lakimiesliiton kustannus
- Hillson, D. A., 1997. *Towards a Risk Maturity Model*. The International Journal of Project & Business Risk Management. Vol. 1, No. 1, Spring 1997, 35 – 45.
- Hirsjärvi S., & Hurme S., 2008. *Tutkimushaastattelu : teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., 2009. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi
- Ilmonen I., Kallio J., Koskinen, J., Rajamäki M. 2013. *Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan*. Jyväskylä: Bookwell Oy
- Juntunen, P., Nurmi, V-P, Stenvall, J., 2009. *Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa*. Acta nro 208. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kauppalehti 2.10.2013, A 4 -5. *Kaupunkien investoinneista puolet budjetoinnin ulkopuolella*.
- Kuusela, H. & Ollikainen R., 2005. Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen R. (toim.), *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press

- Laesterä, E., 2010. *Finanssiriskit Suomen kunnissa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
- Lainema M. 1996. *Konsernin johtaminen. Miten konsernin johto voi lisätä yksikköjensä arvoa*. Porvoo: WSOY
- Leino M., Steiner M-L., Wahlroos, J. 2005, Corporate governance ja riskienhallinta. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen R. (toim)., *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press
- Meklin P., Rajala T., Sinervo L-M., Vakkuri J. 2009. *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä*. Teoksessa Governance : uuden hallintatavan jäsentyminen. Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.), 2009. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus
- Meklin, P. & Martikainen, J-P. 2003. *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä*. Helsinki: Suomen kuntaliitto
- Merton, R. K., Fiske, M., Kendall, P. 1990. The focused interview : a manual of problems and procedures. New York: Free Press
- Miihkinen, A., 2013b. *Ohjeistuksella tasokkaampaa tiedottamista riskeistä ja IFRS-siirtymästä*. Balanssi, No.2, s. 32 - 34.
- Mähönen, J., Villa, S., 2010. Osakeyhtiö. 3, Corporate governance Helsinki: WSOYpro. <<http://onlinepalvelu.sanomapro.fi/ProDatabaseReader.aspx?DBid=10ju376485>>
- Määttä, J., 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993-2006. Tampere: Tampere University Press.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P., Pönkä, V., 2011. Kuntayhtiöt: Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. KL Kustannus Oy.
- Näsi S., Leppänen P. & Meklin P. 2008. Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla. Case: peruskoulutus Tampereen kaupungissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja: Kunnallistieteen yhdistys – 2/2008
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2004. OECD Principles of Corporate Governance.
- Olli, S. & Virtanen, O.V. 2011. Hyvä hallinto kuntakonsernissa. Helsinki: Virtanen Associates.
- Suomen Kuntaliitto, 2000. Kuntien riskienhallinta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Pauni, M. (toim.), 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Puttonen, P. 2002. *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print
- Rittenberg, L ja Martens, F (2012). Enterprise Risk Management. Understanding and Communicating Risk Appetite.

- Suominen, A., 2005, Kokonaisvaltainen riskienhallinta yrityksen suojajärjestelmänä. Teoksessa Riskit ja riskienhallinta. Kuusela, H. & Ollikainen R. (toim). Tampere: Tampere University Press
- Suominen, A., 2003. *Riskienhallinta*. Helsinki : WSOY, 2003.
- Tokkola, R. & Kotonen, U., 2005. Kuntakonserniin kuwuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 33(3).
- Vesterinen, V., 2006. *Kunta ja yhtiöittäminen*. Helsinki : Kunnallisan kehittämissäätiö
- Hirvonen, A., Niskakangas, H., Steiner, M-L., 2003. *Corporate governance : hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki : WSOY.
- Tammi, J. 2013. Kuntakonserni uudistuu. Teoksessa Sandberg, S. (toim.), 2013. *Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU –tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 30 – 56.
- Sandberg, S. 2013a. Kunnan poliittisen ja hallinnollisen johtamisen edellytysten muutokset vuosina 2007–2013. Teoksessa Sandberg, S. (toim.), 2013. *Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU –tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 56 – 70.
- Sandberg, S. 2013b. Luottamushenkilöiden asema eriytyvissä johtamisjärjestelmissä. Teoksessa Sandberg, S. (toim.), 2013. *Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU –tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 71 – 87.
- Kiviaho, M., Oulasvirta, L., Paananen, M. 2014. *Riskienhallinta murroksessa. Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta_ebook.pdf> Viitattu 18.3.2014

Virallislähteet ja suositukset

HE 24/2014 vp.

HE 263/2006 vp

Kuntalaki 17.3.1995/365

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi, 2010. <<http://cgfinland.fi/files/2012/01/suomen-listayhtioiden-hallinnointikoodi-cg2010.pdf>>

Listamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen, 2006.
http://cgfinland.fi/files/2012/01/asialuettelo_suomi_2006.pdf

- Keskuskauppakamari 2006. Kannanotto koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämistä. http://cgfinland.fi/files/2012/01/kkk_kannanotto_cg2006.pdf Viitattu 15.3.2014
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Suomen Kuntaliitto: Helsinki
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Suomen Kuntaliitto: Helsinki
- Suomen Kuntaliitto, 2005a. *Suositus konserniohjeeksi*.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/konserniohjaus/konserniohje/Sivut/default.aspx> Viitattu 8.11.2013
- Suomen Kuntaliitto 2005b. *Kunnan omistajapolitiittiset linjaukset*. Suositus.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/omistajapolitiikka/Documents/2Omistajapolin.pdf> Viitattu 18.3.2014
- Suomen Kuntaliitto, 2009a. *Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (corporate governance)*. Suomen kuntaliiton hallitus 29.10.2009.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/yhtiot/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa/Sivut/default.aspx> Viitattu 8.11.2013
- Suomen Kuntaliitto, 2013. *Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano*. Suositus.

Kaupunkien asiakirjat

Oulun kaupunki, hallintosääntö

Oulun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö

Oulun kaupunki, tilinpäätös (2012)

Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet (2013)

Oulun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje (2013)

Oulun kaupungin konserniohje (2013)

Oulun kaupungin omistajapolitiikka (2013)

Oulun kaupunki, hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupunkikonsernissa (2013)

Tampereen kaupunki, hallintosääntö

Tampereen kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö

Tampereen kaupunki, konsernihallinnon toimintasääntö

Tampereen kaupunki, tilinpäätös (2012)

Tampereen kaupunki, Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet (2013)

Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus (2010)

Tampereen kaupunki, omistajapolitiikka (2010)

Tampereen kaupunki, corporate governance Tampereen kaupungin tytäryhtiöissä (2010)

Tampereen kaupunki, hyvä johtamis- ja hallintotapa (2013)

Tampereen kaupunki, konserniohje (2010)

Tampereen kaupunki, riskienhallintapolitiikka (2012)

Turun kaupunki, hallintosääntö

Turun kaupunki, kaupunginhallituksen johtosääntö

Turun kaupunki, tilinpäätös (2012)

Turun kaupunki, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje (2010)

Turun kaupunki, konserniohje (2012)

Turun kaupunki, omistajapolitiikka (2012)

Viranhaltijoiden haastattelut

Oulun kaupungin riskienhallintapäällikkö 20.2.2014 (tekijän hallussa)

Oulun kaupungin kehitysjohtaja 20.2.2014 (tekijän hallussa)

Tampereen kaupungin riskienhallinnan asiantuntija 6.3.2014 (tekijän hallussa)

Tampereen kaupungin liiketoimintajohtaja 12.3.2014 (tekijän hallussa)

Turun kaupungin konserniohjausjohtaja 3.3.2014 (tekijän hallussa)

Turun kaupungin riskienhallintapäällikkö 3.3.2014 (tekijän hallussa)

LIITTEET

Liite 1: Tutkimuskaupunkien konsernirakenne

Oulun kaupunki

OULUKONSERNI			
Emoyhteisö: Oulun kaupunki liikelaitoksineen			
Tytäryhtiöt	Osakkuusyhtiöt	Säätiöt	Kuntayhtymät
Oulun Energia ja Siirto Jalkelu Oy 100%	Kiinteistö Oy Oulun Sävelparkki 50%	Oulun Palvelusäätiö	Oulun seudun Koulutus kuntayhtymä 57,5%
Turveruukki Oy 100%	Oulu ICT Oy 47%	Oulun Musiikkijohdasäätiö	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin ky 45,2%
Oulun Sähköenergiayhtiö Oy 60,4%	Oulu Innovation Oy 41%	POEM-säätiö	Pohjois-Pohjanmaan liitto 38,1%
Oulun Energia Urakointi Oy 100%	Kiinteistö Oy Raksilan Tekoajakentän Katsomo 40%		
Haukiputaan Energia Oy 100%	Rehapiirki Oy 40%		
Yli-Iän Sähkö Oy 100%	Oulun Keskuslääkennsaimakinteistö Oy 33%		
Sivakka-yhtymä Oy 100%	Oulun Matkailu Oy 30%		
Oulun Asuntohankinta Oy 100%	Teknoventure Oy 30%		
Oulun Pysäköinti Oy 100%	Rovaniemen Voima Oy 23%		
Oulun Aikuisenkoulutuskeskus Oy 100%			
Maikkulan keskus Oy 100%			
OuluZone Kiinteistöyhtiö Oy 100%			
Kiinteistö Oy Oulun Pikisaari 100%			
Kiinteistö Oy Puolukkaalampi 100%			
Kiinteistö Oy Hironen Monitoimitalo 77,7%			
Oritkarin Huoltorakennus Oy 73,2%			
Oulun Valistustalo Oy 65%			
Kiinteistö Oy Oulun Intiönparkki 59%			
Kiinteistö Oy Maikkulan Teivo 50,3%			
Asunto Oy Yli-Iän ja Murtopuisto 100%			
Kiinteistö Oy Raksilan Harjoitushalli 83%			
Oulun Kaupunginteatteri Oy 100%			
Monetra Oy 80%			
Oulun Ammattikorkeakoulu Oy 100%			
Oulun Seudun Kuntoutuksisairaala Oy 100%			

(Oulun kaupunki, tilinpäätös 2012)

Tampereen kaupunki

Tytäryhteisöt		Kuntayhtymät	
Ekokumppanit Oy (osuus äänimäärästä 93,50 %)	90,57 %	Hämeeen päihdehuollon kuntayhtymä	34,13 %
Finnpark Oy (konserni)	100,00 %	Pirkanmaan koulutuskonserni-kuntayhtymä (konserni)	39,58 %
Finnpark Tekniikka Oy	100,00 %	Pirkanmaan liitto	45,68 %
Pysäköintiveturi Kiint Oy (osuus äänimäärästä 88,70 %)	90,85 %	Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (konserni)	39,40 %
Tullin Parkki Oy (osuus äänimäärästä 59,46 %)	69,60 %	Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä	62,45 %
Haukiluoman Liikerakennus Oy	73,01 %		
Helapuisiston Lähipalvelukeskus Oy	72,11 %		
Insinöörioppilastalo Oy	63,18 %		
Keinu puistokeskus Oy	57,02 %		
Lukomäen Palvelukeskus Kiint Oy	59,31 %		
Länsi-Tesoman Liikekeskus Kiint Oy	52,97 %		
Majjalanpuiston Lähipalvelukeskus Oy	86,08 %		
Opintanner Kiint Oy	100,00 %		
Pelipuiston Lähipalvelukeskus Oy	54,34 %		
Pellavan Parkki Kiint Oy	60,60 %		
Pirkan Opiskelijja-asunnnot Oy	100,00 %		
Tieteenkadun Parkki Kiint Oy	68,75 %		
Tupakkikiven Parkki Kiint Oy	61,03 %		
Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy	87,00 %		
Pirkanmaan Jätehuolto Oy (konserni, osuus äänimäärästä 65,33 %)	49,69 %		
Pirkan Putkikeräys Oy (osuus äänimäärästä 64,95 %)	49,79 %		
Runoilijan tie Oy	72,58 %		
Tampere Technology Oy	100,00 %		
Tampereen kaupungin seudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy	60,44 %		
Tampereen Kotiliinasäätiö	100,00 %		
Pispalan Tupahaka As Oy	72,58 %		
Tampereen Tammelan kodit As Oy	100,00 %		
Vellamonkodit Oy	100,00 %		
Tampereen Messu- ja Urheilukeskus Oy	66,00 %		
Tampereen palvelukiinteistö Oy	100,00 %		
Tampereen Ravirata Oy	70,00 %		
Tampereen Sarka Oy	100,00 %		
Tampereen Sähkölaitos Oy (konserni)	100,00 %		
Tampereen Energiantuotanto Oy	100,00 %		
Tammervoima Oy (osuus äänimäärästä 83,01 %)	75,35 %		
Tampereen Kaukolämpö Oy	100,00 %		
Tampereen Sähkönnmyynti Oy	100,00 %		
Tampereen Sähköverkko Oy	100,00 %		
Tampereen Vera Oy	100,00 %		
Tampereen Särkäniemi Oy	100,00 %		
Tampereen työvalmennussäätiö Syke	100,00 %		
Tampereen Vuokra-asunnnot Oy	100,00 %		
Tampereen Vuokratalosäätiö	100,00 %		
VTS Kiinteistöpalvelu Oy	100,00 %		
Tampere-talo Oy	100,00 %		
TAO-Kiinteistöt Oy	100,00 %		
Tavase Oy	69,54 %		
Vilusen Rinne Oy	100,00 %		
Vuores Palvelu Oy (osuus äänimäärästä 87,25 %)	87,18 %		
		Osakkuus- ja omistusyhteisyhteisöt *	
		Atalan Liikekeskus Kiint Oy	40,00 %
		Ateljeetallo Oy	47,66 %
		Coxa Oy (konserni)	20,56 %
		Erätie 29 As Oy	23,08 %
		Finn-Medi Delta Kiint Oy	43,05 %
		FinnMedi Oy	27,78 %
		Hervannan Juhani As Oy	28,04 %
		Hervannan Kanjoni As Oy	43,47 %
		Kiinteistönhallinta Know Tek Oy	46,81 %
		Kosken Parkki Kiint Oy	21,08 %
		Mummunkujan pysäköinti Oy	31,33 %
		Pispalan Pulteri As Oy	28,00 %
		Pispalan Pulteri 3 As Oy	44,44 %
		Pispalan valtatie 63 As Oy	25,35 %
		Suomen Hopealinja Oy	28,46 %
		Tampereen Seudun Kasvurahasto Tasku Ky	40,29 %
		Tampereen Sokeain Kiint Oy	29,88 %
		Tamseed Ky	23,26 %
		Tumpin Parkki Kiint Oy	20,96 %
		Tuotekehitys Oy TamLink	24,00 %
		Tyrkkölä As Oy	47,72 %
		Virontörmen Lämpö Oy	40,42 %
		Välismaankatu 25 As Oy	42,42 %
		YH Kodit Oy (konserni)	35,71 %
		Yhteisyhteisöt	
		Jotospirtti Oy	50,00 %
		Lännän Kiinteistöpalvelu Oy (konserni)	33,33 %
		Pikassos Oy	25,00 %
		Yhdistelemättömät tytäryhteisöt	
		Maisansalo Oy	100,00 %
		* Kursivoivat osakkuusyhteisöt on yhdistetty konsernitalinpäätökseen	

(Tampereen kaupunki, tilinpäätös 2012)

Turun kaupunki

TURUN KAUPUNKI					
TYTÄRYHTEISÖT			OSAKKUUSYHTEISÖT		
Kiinteistö- ja asuntoyhteisöt		Muut yhtiöt	Kiinteistö- ja asuntoyhteisöt		
Eskelin Pysäköintilaitos Oy	99,4 %	Koneteknologiakeskus Turku Oy	92,6 %	Asunto Oy Talolankatu 6	28,6 %
Kiinteistö Oy Kupittaa Asemakulma	100,0 %	Myllykoti Oy	100,0 %	Asunto Oy Tornikartio	31,4 %
Kiinteistö Oy Paashuolto	75,4 %	Pilot Turku Oy	64,9 %	Asunto Oy Turun Karjakuja 56	38,3 %
Kiinteistö Oy Teollisuuskatu 20	100,0 %	Oy Turku Energia - Åbo Energi Ab	100,0 %	Asunto Oy Turun Pihlajanmarja	27,1 %
Kiinteistö Oy Turun Monitoimihalli	88,6 %	ja sen alakonserni:		Teknologiakiinteistöt ja sen alakonserni	48,2 %
Kiinteistö Oy Turun Puutarhakatu 14	66,6 %	* Turku Energia Sähköverkot Oy	100,0 %	*Koy Biocity	45,6 %
Kupittaa Jäähalli Oy	81,2 %	* Turun Seudun Kaukolämpö Oy	60,7 %	*Kiinteistö Oy Datacity	43,3 %
TVT Asunnot Oy ja sen alakonserni*	100,0 %	* Kiinteistö Oy Biotomi	100,0 %	*Kiinteistö Oy Electrocify	21,3 %
* Asunto Oy Amiraalistonkatu 9	100,0 %	Turku Science Park Oy Ab	87,8 %	*Kiinteistö Oy ICT	48,2 %
* Asunto Oy Ristisompa	51,0 %	* Biocelex Oy	82,1 %	*Kiinteistö Oy Datakulma	48,2 %
* Kiinteistö Oy Rukki	52,0 %	Turun Kaupunkiliikenne Oy	100,0 %	Kiinteistö Oy Ilppisten Liikekeskus	35,1 %
* Kiinteistö Oy Paakarlanpuisto	66,7 %	Turun Seudun Puhdistamo Oy	68,5 %	Kiinteistö Oy Jyrkkälänpolku	42,4 %
* Kiinteistö Oy Turun Puistovalkama	100,0 %	Turun Seudun Vesi Oy	64,7 %	Kiinteistö Oy Myllysarka	47,6 %
* Kiinteistö Oy Turun Rauhankatu 14b	100,0 %	Turun Tekstiilihuolto Oy	66,5 %	Kiinteistö Oy Pernonpuisto	40,0 %
*Turun Osakehuoneistot Oy	100,0 %	Turku Touring Oy	74,5 %	Kiinteistö Oy Turun Autopiha	40,2 %
Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy	56,7 %	Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy	100,0 %	Kiinteistö Oy Turun Kaskenlinna	49,9 %
		Turun Seudun Kuntatekniikka Oy	100,0 %	Kiinteistö Oy Turun Lintula	20,1 %
		Turun Seudun Rakennustekniikka Oy	100,0 %	Logomo Oy	39,0 %
		Turun Satama Oy	100,0 %	*Logomon Veturi Oy	39,0 %
				*Koy Turun Köydenpunoja	39,0 %
				Turun Teknologiakiinteistöt Oy	48,2 %
Kuntayhtymät		Säätiöt	Muut yhteisöt		
Kärkulla samkommun	3,1 %	Forum Marinum Säätiö -	h 8j/Pj+3j	Akseli kiinteistöpalvelut Oy	23,4 %
Varsinais-Suomen erityishuoltopiiri ky	39,2 %	Stiftelsen Forum Marinum -		Haritun Huolto Oy	28,0 %
Varsinais-Suomen liitto	41,5 %	The Forum Marinum Foundation		Jäkärän Huolto Oy	25,5 %
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri ky	30,5 %	Museoalas Sigynin säätiö	h 9j/6j	Kiikun Huolto Oy	22,0 %
*Medbit Oy		Pro Cultura -säätiö	h 9j/9j	Mesipolun Autokatos Oy	23,5 %
*Tyks:n koulutus- ja tutkimussäätiö		Turun Aikuiskoulutussäätiö	vk 14j/9j	Pemon Huolto Oy	20,1 %
*Tyks:n koulutus- ja vapaa-ajanviettok. säätiö		Turun Musiikkijuhlasäätiö	h 9j/9j	Turun Seudun Jätehuolto Oy	32,0 %
*Koy Hirvihuhta		Turun Ylioppilaskyläsäätiö	vk 48j/25j	Svartisen Holging A/S	34,7 %
			h 13j/7j	Turun Seudun Maakaasu ja	
			h 15j/9j	Energiautanto Oy	39,5 %
				Turun Vapaavarasto Oy	33,3 %
				Varissuon Lämpö Oy	24,3 %

(Turun kaupunki, tilinpäätös 2012)

Liite 2: Teemahaastattelun runko

Haastateltavan tiedot

- Nimi
- Organisaatio
- Asema
- Rooli riskienhallinnassa/kuntakonsernissa

Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen

a) Konsernijohto

1. Perustuuko kuntakonsernin riskienhallinta yleisesti hyväksyttyyn viitekehykseen?
2. Tukeeko kuntakonsernin sisäinen valvontaympäristö (asenteet, arvot, rakenteet, johtamisjärjestelmä, ilmapiiri, riskienhallintafilosofia, riskienottohalukkuus ym.) mahdollisuuksia muodostaa riittävä käsitys koko kuntakonsernin merkittävistä riskeistä?
3. Miten muodostetaan toimintakertomuksen selonteossa annettu arvio kuntakonsernin merkittävistä riskeistä? Kuka vastaa selonteon laatimisesta?
4. Onko kuntakonsernin riskiprofiili ajan tasalla, jatkuvasti päivittyvä ja kattaa kuntakonsernin merkittävimmät riskit? Kattavatko riskien analysoinnin, mittaamisen ja raportoinnin käytännöt koko kuntakonsernin?
5. Onko kuntakonsernin riskienhallinnan vastuut jaettu selkeästi?
6. Miten arvioit kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen edellytyksiä muodostaa käsitys kuntakonsernin merkittävistä riskeistä, sekä edellytyksiä arvioida päätöksiensä todennäköisiä vaikutuksia kuntakonsernin riskiprofiiliin?
7. Mitä heikkouksia ja vahvuuksia kaupunkikonserninne riskienhallinnan toimintamallissa on (kuntakonsernin kokonaisuuden näkökulmasta)?

b) Konserniyhtiöt

1. Huomioidaanko kuntakonsernin merkittävimpien riskien arvioinnissa riittävästi myös tytäryhtiöiden riskit? Millaisia merkittäviä riskejä tytäryhtiöt tuovat kuntakonsernille?
2. Miten emokunta kommunikoi tytäryhtiöiden kanssa (virallisesti, epävirallisesti)? Onko kommunikointi toimivaa? Välittykö kommunikoinnissa tietoa esim. emokunnan tavoitteista ja riskienottohalukkuudesta?
3. Perustuuko tapahtumien tunnistaminen ja riskien arvioiminen kunkin tytäryhtiön toiminnalle ja taloudelle asetetuille tavoitteille?
4. Onko tytäryhtiöt velvoitettu tekemään säännölliset riskikartoitukset? Noudatetaanko velvoitteita?
5. Miten tytäryhtiöt raportoivat riskeistään emokunnalle? Onko tytäryhtiöiden riskiraportointi riittävää (riittävän usein, riittävästi tietoa, luotettavaa tietoa)?
6. Tukevatko kuntakonsernin ohjeistuksen mukaiset riskienhallinnan menettelyt tytäryhtiön johdon (hallitus ja toimitusjohtaja) edellytyksiä tehdä merkittävät liiketoimintapäätökset tietoisena yhtiön merkittävimmistä riskeistä sekä tietoisuutta siitä, miten tehtävä päätös todennäköisesti muuttaa tätä riskien kokonaisuutta?
7. Onko tytäryhtiön johdolla (hallitus ja toimitusjohtaja) edellytykset tehdä merkittävät liiketoimintapäätökset tietoisena konsernin riskienottohalukkuudesta ja riskinkantokyvystä, sekä siitä, miten tehtävä päätös todennäköisesti muuttaa tätä riskien kokonaisuutta koko konsernin näkökulmasta?